

**PENGUATAN *EXECUTIVE PREVIEW* DALAM PEMBENTUKAN
PERATURAN DAERAH SEBAGAI UPAYA MENGANTISIPASI
PERATURAN DAERAH BERMASALAH**

SKRIPSI

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat-syarat Memperoleh Gelar
Kesarjanaan dalam Ilmu Hukum

Oleh:

MUHAMMAD AZIZ SULISTYO WIBOWO

NIM. 145010101111128



KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2018

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul Skripsi : **PENGUATAN *EXECUTIVE PREVIEW* DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH SEBAGAI UPAYA MENGANTISIPASI PERATURAN DAERAH BERMASALAH**

Identitas Penulis :

a. Nama : **Muhammad Aziz Sulistyo Wibowo**

b. NIM : **145010101111128**

Konsentrasi : **Hukum Tata Negara**

Jangka waktu penelitian : **4 (empat) Bulan**

Disetujui pada tanggal:

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Dr. Aan Eko Widiarto, SH., M.Hum.
NIP. 19760417 200501 1 001

Ibnu Sam Widodo, SH., MH.
NIP. 201106 830811 1 001

Mengetahui,
Ketua Bagian
Hukum Tata Negara

Dr. Tunggal Anshari Setia Negara, SH., MH.
NIP. 19590524 198601 1 001

HALAMAN PENGESAHAN

PENGUATAN *EXECUTIVE PREVIEW* DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH SEBAGAI UPAYA MENGANTISIPASI PERATURAN DAERAH BERMASALAH

**Oleh:
MUHAMMAD AZIZ SULISTYO WIBOWO
14501010111128**

Skripsi ini telah disahkan oleh Majelis Penguji pada tanggal:

Ketua Majelis

Anggota Majelis

Ibnu Sam Widodo, SH., MH.
NIP. 201106 830811 1 001

Dr. Indah Dwi Qurbani, SH., MH.
NIP. 0027108008

Anggota Majelis

Anggota Majelis

Dr. Muchamad Ali Safa'at, SH., MH.
NIP. 19760815 199903 1 003

Ngesti Dwi Prasetyo, SH., M.Hum.
NIP. 19831118 200912 2 006

Ketua Bagian Hukum Tata Negara

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum

Dr. Tunggal Anshari Setia N, SH., MH.
NIP. 19590524 198601 1 001

Dr. Rachmad Safa'at, SH., M.Si.
NIP. 19620805 198802 1 001

KATA PENGANTAR

Segala puji syukur hanya bagi Allah SWT yang telah memberikan petunjuk, hidayah dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul Penguatan *Executive Preview* dalam Pembentukan Peraturan Daerah Sebagai Upaya Mengantisipasi Peraturan Daerah Bermasalah tanpa halangan yang berarti sampai akhir. Sholawat serta salam penulis sampaikan kepada teladan terbaik sepanjang masa baginda Rasulullah Muhammad SAW dan semoga kita termasuk umat beliau dan mendapat syafaatnya di hari akhir kelak.

Penulisan skripsi ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak yang telah memberikan doa, semangat, motivasi, dan bantuan terbaik secara langsung maupun tidak langsung. Terima kasih penulis sampaikan kepada:

1. Bapak Dr. Rachmad Safa'at, SH. M.Si., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Bapak Dr. Tunggul Anshari Setia Negara, SH. MH., selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
3. Bapak Dr. Aan Eko Widiarto, SH. M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Utama atas waktu, tenaga, pikiran dan arahan membangun yang luar biasa untuk mendorong penulis menyelesaikan penyusunan skripsi ini.
4. Bapak Ibnu Sam Widodo, SH. MH., selaku Dosen Pembimbing Pendamping atas waktu, tenaga dan pikirannya untuk mengarahkan penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
5. Bapak dan Ibu Dosen Konsentrasi Hukum Tata Negara dan seluruh dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang telah tulus memberikan ilmu yang berharga bagi penulis selama masa studi penulis.
6. Bapak Suwarno dan Ibu Misnatun selaku orang tua penulis yang selalu memberikan dukungan lahir batin, dorongan semangat dan motivasi atas arahan serta doa yang selalu beliau panjatkan sepanjang waktu kepada penulis selama studi hingga akhir penyusunan skripsi ini.
7. Agus Sulistyono, SE., Masluhah Andayani, SE., Lilis Sulistyaningsih, SE., dan Imam Muzaki SE., selaku kakak-kakak penulis atas arahan dan bimbingan kepada penulis selama masa studi.

8. Hilda Octaviani, S.KG., yang selalu memberikan dorongan semangat, motivasi, dan kesabaran serta ikhlas dalam mendampingi penulis selama ini.
9. Iqbal, Alya, Tata dan Rara yang selalu menjadi penyemangat penulis sampai saat ini.
10. Sahabat penulis, Annaser Lubis, Arina Nikmar, Wahidiyah Putri, Sofiatul Amrih, Shofiyyatur Rosyidah dan seluruh teman angkatan 2014 yang selalu menjadi bagian cerita di jalan perjuangan kampus selama masa studi.
11. Keluarga SQUAD FH UB atas jalinan persaudaraan yang selalu mengingatkan dan mendorong dalam berbuat kebaikan.
12. Keluarga Kabinet Hukum Beraksi BEM FH UB 2016, seluruh jajaran kementerian dan staf atas kontribusi dan keikhlasan berjuang bersama mengabdikan di Fakultas Hukum UB.
13. Islamic Study Club FH UB, FKPH FH UB, EM UB 2014 dan 2015, Kontrakan GS Astra 520 yang menjadi wadah penulis untuk berproses di luar jam kuliah.
14. Seluruh pihak lain yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Penulis yakin skripsi ini masih sangat jauh dari kata sempurna, sehingga masukan dan kritik akan selalu penulis harapkan untuk memperbaiki skripsi ini. Semoga skripsi ini dapat menjadikan gagasan perbaikan bagi kehidupan ketatanegaraan di Indonesia agar lebih baik kedepannya. Semoga apa yang kita lakukan senantiasa hanya untuk mengharap ridho Allah SWT.

Malang, Juli 2018

Penulis

DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Halaman Persetujuan.....	ii
Halaman Pengesahan	iii
Kata Pengantar	iv
Daftar Isi.....	vi
Daftar Tabel	viii
Daftar Bagan	ix
Daftar Lampiran	x
Ringkasan.....	xi
<i>Summary</i>	xii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	11
C. Tujuan Penelitian.....	12
D. Manfaat Penelitian.....	12
E. Sistematika Penulisan	13

BAB II KAJIAN PUSTAKA

A. Negara Hukum.....	15
B. Otonomi Daerah.....	19
C. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	24
D. <i>Executive Preview</i>	33

BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian	41
B. Pendekatan Penelitian	41
C. Jenis Bahan Hukum	42
D. Teknik Penelusuran Bahan Hukum	44
E. Teknik Analisa Bahan Hukum.....	45
F. Definisi Konseptual	46

BAB IV PEMBAHASAN

A. Kelemahan dan Kelebihan Evaluasi Perda dan Klarifikasi Raperda Sebagai Bentuk <i>Executive Preview</i>	48
A.1. Kelemahan dan Kelebihan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah....	48
A.2. Kelemahan dan Kelebihan Klarifikasi Rancangan Peraturan Daerah	69

B. Penguatan <i>Executive Preview</i> Sebagai Upaya Mengantisipasi Peraturan Daerah Yang Bertentangan Dengan Peraturan Perundang-Undangan Yang Lebih Tinggi Atau Nilai-Nilai Negara Hukum.....	79
B.1. Urgensi Pengaturan Evaluasi Raperda dan Klarifikasi Perda yang Demokratis dan Berkeadilan.....	89
B.2. Pengaturan Model <i>Executive Preview</i> yang Berkeadilan Berdasarkan Otonomi Daerah.....	96
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	123
B. Saran	124
DAFTAR PUSTAKA	126
LAMPIRAN	135



DAFTAR TABEL

Tabel 1.1: Penelitian Terdahulu	10
Tabel 4.1: Kewenangan Lembaga Negara Dalam Pengawasan Perda	57
Tabel 4.3: Raperda Diluar Kepemerintahan Daerah Yang Melalui Tahapan Evaluasi	102



DAFTAR BAGAN

Bagan 4.1 Model Ideal <i>Executive Preview</i>	123
--	-----



DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1: Surat Keputusan Penetapan Pembimbing Skripsi

Lampiran 2: Surat Pernyataan Keaslian Skripsi

Lampiran 3: Surat Keterangan Deteksi Plagiasi



RINGKASAN

Muhammad Aziz Sulistyو Wibowo, Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Juni 2018, PENGUATAN EXECUTIVE PREVIEW DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH SEBAGAI UPAYA MENGANTISIPASI PERATURAN DAERAH BERMASALAH, Dr. Aan Eko Widiarto, SH., M.Hum, Ibnu Sam Widodo, SH., MH.

Pada skripsi, penulis mengangkat gagasan Penguatan Executive Preview dalam Pembentukan Peraturan Daerah. Pilihan tema tersebut dilatar belakangi oleh adanya permasalahan yaitu tidak sesuainya mekanisme pengawasan represif (*executive review*) yang dilakukan pemerintah dengan putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 dan Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang mencabut kewenangan Mendagri dan Gubernur untuk mencabut atau membatalkan peraturan daerah, serta pengawasan preventif (*executive preview*) yang dilakukan oleh belum efektif dan tidak sesuaidengan prinsip otonomi daerah.

Berdasarkan hal tersebut, skripsi ini mengangkat rumusan masalah: (1) Bagaimana kelemahan dan kelebihan evaluasi dan klarifikasi raperda sebagai bentuk *executive preview*?; (2) Bagaimana penguatan *executive preview* sebagai upaya mengantisipasi peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau nilai-nilai negara hukum?

Kemudian penulisan skripsi ini menggunakan metode yuridis normatif dengan metode pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang diperoleh penulis akan dianalisis dengan menggunakan teknik analisa melalui penafsiran gramatikal, konten analisis dan penafsiran sistematis.

Dari hasil penelitian dengan metode di atas penulis memperoleh gagasan atas permasalahan yang ada dalam latar belakang bahwa pengaturan evaluasi raperda sebagai bentuk *executive preview* terdapat beberapa mekanisme yang harus dirubah untuk diperbaiki serta klarifikasi perda sebagai bentuk *executive review* tidak dapat diterapkan lagi hal tersebut didasarkan pada prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya secara demokratis dan inkonstitusionalnya kewenangan mencabut dan membatalkan perda oleh lembaga eksekutif. *Executive preview* berupa evaluasi rancangan peraturan daerah dilaksanakan oleh Kementerian Dalam Negeri dan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi dilaksanakan oleh Kementerian Hukum dan HAM harus saling melengkapi karena kedua lembaga tersebut saling mendukung dalam pelaksanaan berjalannya pemerintahan daerah salah satunya pembentukan perda dan pembinaan hukum nasional. Selain itu evaluasi rancangan peraturan daerah yang dilaksanakan oleh Kementerian Dalam Negeri harus menerapkan mekanisme keberatan dan banding bagi pemerintah daerah untuk mendukung prinsip demokrasi dan keadilan bagi daerah. dan apabila kemudian ditemukan permasalahan peraturan daerah yang sudah memiliki kekuatan hukum maka satu-satunya jalan adalah melalui mekanisme *judicial review*.

SUMMARY

Muhammad Aziz Sulistyowibowo, Constitutional Law, Faculty of Law University of Brawijaya, June 2018, STRENGTHENING EXECUTIVE PREVIEW IN THE ESTABLISHMENT FOR REGIONAL REGULATION AS EFFORT OF ANTICIPATING REGIONAL REGULATION PROBLEMS, Dr. Aan Eko Widiarto, SH., M.Hum, Ibnu Sam Widodo, SH., MH.

In this thesis, the authors raised the idea of Strengthening the Executive Preview in the Establishment for Regional Regulations. The choice of theme is based on the problem that is inconsistent with the mechanism of executive review conducted by the government with the decision of the Constitutional Court Number 56 / PUU-XIV / 2016 and Number 137 / PUU-XIII / 2015 which revokes the authority of the Minister of Home Affairs and the Governor to revoke local regulations, as well as preventive (executive preview) undertaken by not yet effective and not in accordance with the principle of regional autonomy.

Based on these, this thesis create a problem formulation: (1) How are the weaknesses and advantages of plan of regional regulations evaluation and clarification as an executive preview formula?; (2) How to strengthen executive previews as an effort to anticipate local regulations that conflict with higher laws or the values of the state law?

Then the writing of this thesis use normative juridical method with statue approach and conceptual approach. The primary, secondary and tertiary legal materials obtained by the authors will be analyzed using analytical techniques through grammatical interpretation, content analysis and systematic interpretation.

From the results of research with the above method the authors get the idea of the existing problems in the background research that the plan of regional regulations with evaluation of the rules as an executive preview there are several mechanisms that must be changed to repair and the method of clarification of local regulations and the methode of executive review can not be applied again based on the principle of autonomy the widest democratic area and the unconstitutionality of the authority to revoke and cancel the regional regulation by the executive. Executive preview that is evaluation of the draft of regional regulations implemented by the Ministry of Home Affairs and harmonization, rounding and consolidation of conceptions implemented by the Ministry of Justice and Human Rights must complement each other because the two institutions are mutually support in the implementation of the running of local government and formation of local regulations and national law development. In addition, the evaluation of the draft regional regulations implemented by the Ministry of Home Affairs should implement an complaint and appeal mechanism for local governments to support the principles of democracy and justice for the regions and if later found a problem of local regulations that already have the power of law then the only way is through the mechanism of judicial review

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia memiliki 548 daerah otonom yang terdiri dari provinsi 34 daerah, kabupaten 416 daerah dan kota 98 daerah.¹ Dalam rangka melaksanakan otonomi, pemerintah daerah memiliki hak menetapkan peraturan daerah (perda) maupun peraturan-peraturan yang lainnya untuk menjalankan pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan. Perda yang dimaksud adalah peraturan daerah di tingkat provinsi dan/atau peraturan daerah di tingkat kabupaten/kota. Pengaturan tentang perda tersebut tertera dalam Pasal 236 sampai Pasal 245 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda).

Pelaksanaan urusan pemerintahan yang telah dilimpahkan kewenangannya kepada daerah, kepala daerah bersama DPRD selaku lembaga yang menyelenggarakan pemerintahan daerah membuat perda sebagai alat atau dasar hukum bagi berjalannya pemerintahan di daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah (otoda) sesuai dengan kondisi serta aspirasi masyarakat dan juga kekhasan dari daerah. Perda yang dibuat oleh pemda hanya berlaku dalam batas yurisdiksi masing-masing daerah yang bersangkutan. Namun demikian perda yang telah ditetapkan oleh pemda tidak diperbolehkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya atau yang lebih tinggi tingkatannya, sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu perda sebagai

¹ Data diambil dari situs Kementerian Dalam Negeri RI (online). http://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2018/01/02/r/e/rekap_jumlah_ppid_prov_kab_kota.pdf, diakses 25 Maret 2018.

bagian sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, sebagaimana telah diatur dalam tata cara penyusunan perda.²

Sejalan dengan itu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) mengharuskan adanya perda adalah untuk menjelankan kewenangan daerah sebagai bagian dari daerah otonom dengan memperhatikan keberadaan peraturan yang diatasnya yaitu tidak boleh bertentangan dengan, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, daripada perda itu sendiri. Pada Pasal 14 UU P3 mengatakan:³

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sebagai dasar pembentukan seluruh peraturan perundang-undangan nasional termasuk dalam hal ini adalah peraturan daerah, UU P3 mengharuskan perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang secara hierarki ada diatasnya, peraturan perundangan-undangan diatas perda ada UUD NRI 1945, TAP MPR, Undang-undang/Perppu, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden.

Namun, dengan berjalannya waktu banyak perda baik dari provinsi maupun kabupaten/kota yang dinilai bertentangan dengan peraturan yang berada diatasnya. Banyak faktor yang menyebabkan suatu perda tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan diatasnya sehingga membuat perda bermasalah. Menurut Robert

² Bagian Umum Penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³ Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Endi Jaweng, Peneliti dari Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) mengatakan ada dua faktor utama penyebab perda bermasalah:⁴ Pertama, terkait proses pembentukan perda. Kapasitas pembuat perda masih rendah dalam proses pembuatan perda, kurangnya kolaborasi antar lembaga dan lemah dalam melibatkan partisipasi publik. Persoalan yang kedua adalah manajemen penanganan perda ditingkat pusat yang selama ini belum bisa memberikan fasilitas kepada daerah.

Pendapat yang lain juga sejalan dengan dua faktor yang disampaikan diatas, Achmad Maulani mengatakan permasalahan munculnya perda bermasalah diawali oleh beberapa hal:⁵ Pertama kurang fleksibelnya aturan hukum yang mendukung pembentukan perda. Kedua, pembuatan perda seolah menjadi rutinitas pekerjaan tanpa upaya lebih khusus untuk menciptakan aturan daerah yang berkualitas. Selama ini, secara empiris dapat dilihat antara pemda dan DPRD tidak memiliki kemampuan yang sama sehingga memunculkan ketimpangan dalam praktik pembentukan perda. Pemda dilengkapi personel yang memiliki keahlian merancang perda, sedangkan DPRD cenderung kurang profesional dalam menjalankan fungsi legislasi. Inilah awal mula sering terjadi kekisruhan lahirnya perda bermasalah. Ketiga, pelaksanaan pembentuk peraturan daerah (biro hukum dan peraturan perundang-undangan di daerah) dalam membentuk perda sering tidak didasarkan pada skala prioritas isu dalam masyarakat. Yang terjadi bahkan lebih banyak negosiasi antara DPRD dan pemda tentang isu mana yang menjadi bahasan raperda.

⁴ Abba Gabrillin, 2016, **Ini Penyebab Perda Bermasalah** (*online*), <http://nasional.kompas.com/read/2016/06/05/14591611/ini.penyebab.banyak.perda.bermasalah>, diakses 30 Oktober 2017.

⁵ Achmad Maulani, 2016, **Memangkas Perda Bermasalah** (*online*), <https://www.press-reader.com/indonesia/jawa-pos/20160408/281608124586681> Jawa Pos, diakses 30 Oktober 2017.

Keempat, proses pembentukan perda masih kurang melibatkan partisipasi aktif masyarakat.

Keberadaan perda bermasalah sejatinya sudah lahir sejak lama utama sejak era reformasi berjalan. Sehingga dalam UU Pemda memfalisitasi pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri untuk mencabut keberadaan perda provinsi serta gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat untuk mencabut perda kabupaten/kota yang dinilai bermasalah.

Reformasi hukum merupakan salah satu bagian dari penjabaran konsep Nawacita yang selama ini digagas oleh pemerintahan Joko Widodo (Jokowi) dan Jusuf Kalla (Jokowi-JK). Pada tahun ketiga Pemerintahan Jokowi-JK, persoalan reformasi hukum ini menjadi topik khusus yang menjadi fokus perhatian Pemerintah. Reformasi dan revitalisasi hukum di masa pemerintahan Jokowi-JK dibangun dalam kerangka menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara serta menolak negara lemah dengan melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat, dan terpercaya. Dalam laporan capaian dua tahun pemerintahan Jokowi-JK, agenda reformasi hukum difokuskan pada upaya pemulihan kepercayaan publik terhadap keadilan dan kepastian hukum. Hal itu dilakukan melalui beberapa langkah kebijakan salah satunya adalah penataan regulasi berkualitas.⁶

Bentuk upaya penataan regulasi yang berkualitas tersebut pada tahun 2016 Presiden Jokowi melalui Kementerian Dalam Negeri telah melakukan *executive*

⁶ Kantor Staf Presiden, 2016, **Reformasi Hukum Bergulir Sesuai Nawacita** (*online*), <http://ksp.go.id/reformasi-hukum-bergulir-sesuai-nawacita/index.html>, diakses 1 November 2017.

review atau mencabut sebanyak 3.134 peraturan daerah baik mencabut secara langsung atau dengan revisi, dengan rincian dari 3.143 perda yang dicabut atau direvisi itu sebanyak 1.765 adalah perda atau perkada kabupaten/kota yang dicabut atau direvisi Mendagri. Kemudian 111 peraturan atau putusan Mendagri yang dicabut atau revisi oleh Mendagri dan 1.267 perda atau perkada kabupaten/kota yang dicabut atau direvisi Gubernur.⁷ Perda atau perkada itu dinilai bermasalah oleh pemerintah karena secara umum menghambat kecepatan untuk memenangkan kompetisi serta bertentangan dengan semangat kebhinekaan dan persatuan. Perda yang dibatalkan itu meliputi perda yang menghambat proses perizinan dan investasi, perda yang menghambat kemudahan berusaha, dan perda yang bertentangan dengan peraturan dan perundangan yang lebih tinggi.

Hal tersebut memicu adanya gejolak kalangan di daerah sehingga Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia, (APKASI) bersama 45 pemkab dan seorang warga negara mempersoalkan puluhan pasal dalam UU Pemda terkait penerapan prinsip otonomi daerah yang sifatnya terbatas, bukan otonomi seluas-luasnya yang salah satunya adalah terkait penerapan pasal yang memberikan kewenangan pemerintah untuk mencabut perda secara langsung tanpa melalui proses uji materi di Mahkamah Agung. Dalam permohonannya kepada MK telah diputuskan melalui Putusan Nomor MK 137/PUU-XIII/2015, disebutkan bahwa Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU Pemda sepanjang mengenai perda kabupaten/kota bertentangan dengan UUD NRI 1945. Dengan putusan ini maka Perda Kabupaten/Kota tidak lagi dapat dibatalkan oleh Mendagri/Gubernur.

⁷ Jurig Lembur, 2016, **Mendagri Publikasikan 3.143 Perda yang Dicabut atau Direvisi Pemerintah** (online), <https://news.detik.com/berita/3238417/mendagri-publikasikan-3143-perda-yang-dicabut-atau-direvisi-pemerintah>, diakses 1 November 2017.

Tidak hanya itu, wewenang pemerintah terkait pembatalan perda kembali terpangkas, Mahkamah Konstitusi kembali mengabulkan sebagian uji materi Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7), dan ayat (8) UU Pemda oleh pemohon Abda Khair Mufti, Muhammad Hafidz dkk sehingga wewenang Kemendagri membatalkan peraturan daerah provinsi yang dalam putusan sebelumnya hanya perda kabupaten/kota, saat ini pembatalan perda baik provinsi maupun kabupaten/kota sepenuhnya menjadi wewenang Mahkamah Agung (MA). Hal ini tercantum dalam putusan nomor 56/PUU-XIV/2016.

Dengan pemaparan beberapa hal diatas maka peranan pemerintah dalam upaya melakukan pembinaan dan mengawasi keberadaan peraturan daerah secara penindakan atau *executive review* yang selama ini dijadikan unggulan oleh pemerintah tidak bisa dijalankan lagi. Ketika pemerintah maupun masyarakat umum yang meyakini adanya suatu perda yang tidak sesuai dengan norma maka satu-satunya jalan adalah melalui *judicial review*⁸. Namun berdasarkan Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI mekanisme *judicial review* oleh MA masih mengandung banyak permasalahan. *Pertama*, tidak akomodatif terhadap asas-asas hukum acara *judicial review*, masyarakat menilai pelaksanaannya tidak transparan dan ramah bagi para pencari keadilan.⁹ *Kedua*, karena pengujian peraturan perundang-undangan dilakukan dua lembaga berbeda

⁸ Kewenangan MA melakukan MA menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atau dalam hal ini disebut dengan istilah *judicial review* merupakan amanat Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 yang merupakan hasil Perubahan Ketiga menyatakan, Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

⁹ Taufiqurrahman Syahuri, **Pengkajian Konstitusi Tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan**, Jakarta. Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2014, halaman 31.

(MA dan MK), tidak mustahil akan terjadi persinggungan normatif secara vertikal yang justru bersifat kontradiktif terhadap tujuan *judicial review* untuk menjamin harmonisasi, sinkronisasi dan tertib hukum. Sangat mungkin, dalam praktik masing-masing, kedua lembaga tersebut menggunakan tolok ukur hukum yang berbeda untuk peraturan perundang-undangan terkait yang dapat saja berujung pada putusan yang berbeda secara mencolok.¹⁰

Selain itu menurut penulis yang menjadikan masalah utama adalah terkait dengan kejelasan dan kepastian, PERMA Nomor 1 Tahun 2011, tentang Hak Uji Materiil (PERMA Hak Uji Materiil) tidak menentukan batas waktu yang jelas mengenai kapan suatu permohonan akan dan harus disidangkan. Demikian pula, tidak ditentukan dalam PERMA Hak Uji Materiil, kapan permohonan tersebut akan atau harus diputus. Imbas paling sederhana yang mungkin muncul pemohon tidak dapat memonitor mengenai bagaimana dan sejauhmana permohonannya diproses di MA. Bahkan, sangat mungkin permohonan tersebut akan sangat lama waktunya sampai diputus.¹¹ Sehingga hukum acara *judicial review* di MA yang selama ini ada sangat tidak efektif dan bukan solusi yang tepat mengingat pada tahun sebelumnya terdapat sebanyak 3.143, di antaranya ada 1.765 Perda/Perkada kabupaten/kota yang dicabut/direvisi Mendagri 111 Peraturan/putusan Mendagri yang dicabut atau revisi oleh Mendagri, dan 1.267 Perda atau Perkada kabupaten/kota yang dicabut atau direvisi Gubernur.¹²

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*, halaman 65

¹² Data diambil dari website Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, **Kemendagri Resmi Umumkan 3.143 Perda Yang Dibatalkan (*online*)**, <http://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan>, diakses 28 Januari 2018.

Oleh karena itu, pasca putusan MK nomor 56/PUU-XIV/2016 dan nomor 137/PUU-XIII/2015 mengenai pencabutan kewenangan Mendagri dan/atau Gubernur untuk membatalkan perda, pemerintah harus bisa mengontrol dan menjamin perda tidak akan bermasalah pada saat berbentuk rancangan peraturan daerah (raperda). Hal ini yang disebut *eksekutif preview* yaitu memastikan suatu peraturan daerah tidak akan bermasalah sebelum disahkannya perda tersebut. *Executive preview* dapat dijadikan solusi pasca adanya putusan MK nomor, 137/PUU-XIII/2015 dan 56/PUU-XIV/2016. Tentu harus ada pengkajian ulang terhadap mekanisme *executive preview* dalam rangka menguatkan peran pemerintah dalam mencegah munculnya peraturan daerah yang bermasalah. Mekanisme *executive preview* belum sepenuhnya berjalan secara maksimal karena dalam Undang-undang baik UU Pemda maupun UU P3 tidak secara khusus diatur didalamnya.

Sebagai penguat pentingnya keberadaan *executive preview* dapat dilihat dari permasalahan pembuatan perda di beberapa daerah yang penulis meyakini dapat dicegah melalui mekanisme *executive preview* yang baik. Pada periode tahun 2015 DPRD Kabupaten Kudus dan Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Kudus mengesahkan 12 (dua belas) peraturan daerah baru. Sayangnya, sebanyak 7 (tujuh) perda yang baru disahkan itu, dianggap bermasalah. Keseluruhan perda yang bermasalah dari 12 (dua belas) perda yang telah disahkan oleh Pemerintahan Kabupaten Kudus ini dianggap bermasalah setelah adanya hasil klarifikasi dari Pemerintah Provinsi Jawa Tengah melalui gubernur Jawa Tengah saat itu. Dalam klarifikasinya, disebutkan beberapa ketentuan dalam 7 (tujuh) perda yang telah dibatalkan banyak yang tidak sesuai dan bertentangan dengan peraturan perundang-

undangan diatasnya. Dalam klarifikasi yang dikirimkan oleh gubernur, juga dijelaskan sejumlah pasal dalam perda-perda yang baru disahkan itu, ada yang tidak sesuai dengan peraturan-peraturan lain. Selain itu, ada pula ketentuan yang dinilai menyalahi dan melangkahi kewenangan daerah.¹³

Menanggapi banyaknya perda yang dianggap bermasalah, oleh gubernur Jawa Tengah dan Ketua Komisi A DPRD Kudus Mardiyanto pada saat dikonfirmasi mengaku sudah mengetahui hasil dari klarifikasi tersebut. Mardiyanto yang pada saat pembahasan perda bertugas sebagai ketua Pansus I menyalahkan pihak eksekutif yang jarang hadir dalam proses pembahasan perda sebelum disetujui. Selain itu, seorang akademisi Yusuf berasal dari dosen Fakultas Hukum Universitas Muria Kudus mengatakan, “sebuah perda idealnya disusun merujuk pada dasar filosofis, sosiologis, dan yuridis. Disebutkan, pelarangan usaha karaoke maupun hiburan malam bertentangan dengan peraturan di atasnya, terutama UU Kepariwisata.”¹⁴

Hal serupa juga ditemui di Provinsi Bangka Belitung yang terdapat perda bermasalah dengan 42 perda sudah dicabut pada tahun 2016. Perda Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pelarangan Terhadap Pengadaan, Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol di Pangkalpinang, yang baru disahkan sekitar dua bulan. Kepala Biro Hukum Pemprov Babel, Maskupal mengatakan ada ratusan perda yang tersebar di enam Kabupaten/Kota. Hasil inventarisir, ada 42 Perda yang bertentangan dengan UU karena menghambat investasi dan merugikan masyarakat. Perda yang

¹³ DPRD Kudus Capek-capek Buat Perda, Ternyata Separuhnya Dianggap Bermasalah, (online) <http://www.koranmuria.com/2015/11/02/21228/dprd-kudus-capek-capek-buat-perda-ternyata-separuhnya-dianggap-bermasalah.html>, diakses 17 Februari 2018.

¹⁴ *Ibid.*

dibatalkan kebanyakan masalah izin dan retribusi¹⁵ tentu hal tersebut dapat diminimalisir melalui *executive preview* yang baik. Menurut penulis *executive preview* dalam pembentukan perda yang dilakukan pemerintah melalui kemendagri dan/atau Gubernur tidak membatasi ruang gerak daerah dalam melaksanakan otonomi yang seluas-luasnya dan bahkan perlu adanya penguatan dalam hal ini.

Beberapa karya ilmiah yang mempunyai pokok bahasan yang sama dengan hal yang diangkat oleh penulis terdapat dalam tabel berikut:

Tabel 1.1
Peneletian Terdahulu

No	Tahun	Identitas Penulis	Judul	Rumusan Masalah	Keterangan
1	2012	Rudyanto, Fakultas Hukum Universitas Andalas	Pengawasan Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Pusat	1. Bagaimana pengawasan pembentukan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat? 2. Permasalahan Hukum apa yang muncul berkaitan dengan pengawasan oleh Pemerintah Pusat dalam pengawasan Pembentukan Peraturan Daerah?	Penelitian ini mengkaji proses pengujian Peraturan Daerah oleh Lembaga Eksekutif dan Lembaga Yudikatif dan pengaturannya. Serta untuk mengetahui akibat hukum dari pengawasan tersebut. Perbedaannya dalam penelitian di proposal ini adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga eksekutif saja dan tidak hanya mengetahui akibat hukum

¹⁵ Idandi Meika Jovanka, **42 Perda Babel Dibatalkan, Termasuk Perda Minuman Alkohol yang Disahkan Dua Bulan Lalu**, (online), <http://bangka.tribunnews.com/2016/06/15/42-perda-babel-di-babel-dibatalkan-termasuk-perda-minuman-alkohol-yang-disahkan-2-bulan-lalu?page=all>, diakses 25 Maret 2018.

					dari pembinaan itu namun juga solusi dari permasalahan yang ada.
2	2016	Juanda, Fakultas Hukum Universitas Pasundan	Bentuk Dan Mekanisme Pengawasan Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Pusat Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015, Tentang Pemerintahan Daerah	1. Bagaimanakah bentuk dan mekanisme pengawasan pembentukan Perda oleh Pemerintah Pusat menurut UU Pemda? 2. Permasalahan-permasalahan apa yang terjadi berkaitan dengan Pembentukan Perda oleh Pemda serta bagaimana seharusnya Perda yang sesuai dengan pelaksanaan otonomi Daerah?	Dalam penelitian ini mengkaji UU Pemda dalam mengawasi peraturan daerah. Perbedaannya dengan penelitian dalam proposal ini tidak hanya dalam UU Pemda namun juga dalam UU P3 dan aturan pelaksana lainnya.

Sehingga penulis tertarik untuk mengambil judul **Penguatan *Executive Preview* dalam Pembentukan Peraturan Daerah Sebagai Upaya Mengantisipasi Peraturan Daerah Bermasalah.**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kelemahan dan kelebihan evaluasi dan klarifikasi raperda sebagai bentuk *executive preview*?

2. Bagaimana penguatan *executive preview* sebagai upaya mengantisipasi peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau nilai-nilai negara hukum?

C. Tujuan Penelitian

Secara umum tujuan penelitian adalah menjawab permasalahan yang diuraikan dalam rumusan masalah. Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan yang dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis kelemahan dan kelebihan evaluasi dan klarifikasi raperda sebagai bentuk *executive preview*.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis penguatan *executive preview* sebagai upaya mengantisipasi peraturan daerah yang bertentangan dengan, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau nilai-nilai negara hukum.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik bagi penyusun maupun bagi pihak lainnya. Adapun manfaat penelitian ini adalah:

1. Manfaat teoritis, yaitu hasil penelitian diharapkan dapat memberikan ilmu pengetahuan hukum khususnya hukum tata negara dan hukum pemerintahan daerah serta sebagai bahan masukan dan referensi bagi penelitian selanjutnya.
2. Manfaat praktis

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi:

- a. Pemerintah

Dengan adanya penelitian ini diharapkan mampu memberikan gagasan kepada pemerintah dan pemerintah daerah berupa gagasan desain ideal *executive preview* sebagai upaya mengantisipasi perda bermasalah.

b. Bagi Masyarakat

Menumbuhkan semangat untuk berpartisipasi dalam mengontrol pelaksanaan pemerintahan yang baik dan sesuai dengan otonomi daerah.

c. Perguruan Tinggi

Dengan adanya penulisan penelitian ini diharapkan dapat membantu perkembangan ilmu pengetahuan khususnya hukum tata negara.

E. Sistematika Penulisan

Berikut merupakan sistematika penulisan yang akan dibagi ke dalam 5 (lima) bab, dan masing-masing bab akan dibagi kembali menjadi beberapa sub bab, seperti yang akan dijabarkan dibawah ini:

a. BAB I: PENDAHULUAN

Bab ini terdiri atas uraian yang menjadi latar belakang penulisan skripsi, rumusan masalah untuk mengerucutkan permasalahan yang akan dibahas sehingga dapat menjadi fokus dalam pembahasan, tujuan penelitian, dan manfaat dari penelitian yang terbagi menjadi manfaat teoritis dari penerapan *executive preview*.

b. BAB II: KAJIAN PUSTAKA

Bab ini terdiri dari pengertian, konsep, dan asas yang berkaitan dengan penulisan penerapan executive preview sebagai upaya sinkronisasi peraturan perundang-undangan.

c. BAB III: METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan tentang metode yang digunakan oleh penulis dalam melakukan penguraian terhadap konsep terkait, telaah dan analisis hukum, serta pengambilan kesimpulan dalam bentuk opini penulis terkait penulisan penerapan executive preview sebagai upaya sinkronisasi peraturan perundang-undangan..

d. BAB IV: PEMBAHASAN

Bab ini terdiri dari dua sub bab besar yang menjelaskan pembahasan pada rumusan masalah yaitu terkait perlunya konsep yang jelas dalam *executive preview* dan gambaran model ideal penerapan executive preview sebagai upaya sinkronisasi peraturan perundang-undangan.

e. BAB V: PENUTUP

Merupakan bab terakhir yang menyajikan poin-poin penting dari pembahasan, menarik sebuah kesimpulan dan memberikan saran.



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Negara Hukum

Pemikiran negara hukum di mulai sejak Plato dengan konsepnya “bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik yang disebut dengan istilah *nomoi*”. Kemudian ide tentang negara hukum populer pada abad ke-17 sebagai akibat dari situasi politik di Eropa yang didominasi oleh absolutisme.¹ Secara embrionik, gagasan negara hukum yang telah di kemukakan oleh Plato, ketika ia mengenalkan konsep *nomoi*, dan juga sebagai karya tulis ketiga yang ia buat di usia tuanya. Sementara itu, dalam dua sebelumnya atau tulisan pertama, *politeia* dan *politicos* tidak ditemui istilah negara hukum. Dalam *nomoi*, Plato menjelaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah berdasar pada pengaturan (hukum) yang baik pula. Gagasan Plato juga didukung oleh muridnya Aristoteles sehingga mengenai pemikiran negara hukum semakin tegas, yang menuliskan ke dalam bukunya *politica*.²

Aristoteles memberikan gambaran tentang negara hukum dengan mengaitkan dengan negara zaman Yunani Kuno yang masih terikat kepada *polis*. Negara hukum muncul dari polis yang memiliki wilayah kecil seperti kota dan berpendudukan sedikit. Segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah, di mana seluruh warga negaranya ikut serta dalam urusan penyelenggaraan negara.³

¹ Ni'matul Huda, **Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review**, Yogyakarta, UII Press, 2005, halaman 1.

² Ridwan HR, **Hukum Administrasi Negara**, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2006, halaman 2.

³ Dahlan Thaib, **Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi**, Yogyakarta, Liberty, 2000, halaman 21.

Bagi Aristoteles, pemerintah dalam negara bukan manusia tetapi suatu pikiran yang adil, dan kesusilaan yang menentukan baik buruknya hukum. Manusia perlu dididik untuk menjadi warga yang baik dan yang bersusila sehingga akhirnya akan mewujudkan manusia yang akan bersikap adil. Apabila keadaan demikian ini telah terwujud, maka akan tercipta suatu negara hukum, karena tujuan negara hukum adalah kesempurnaan warganya atas keadilan. Dalam negara keadilanlah yang memerintah dan harus terdapat dan eksis di dalam negara, serta hukum berfungsi memberikan kepada setiap warga manusia apa yang seharusnya berhak ia terima.⁴ Aristoteles berpendapat bahwa suatu negara yang baik adalah negara yang dijalankan berdasarkan aturan konstitusi dan hukum yang berdaulat.⁵

Negara hukum juga diungkapkan oleh para ahli hukum Eropa Kontinental seperti Immanuel Kant dan Frederich Julius Stahl menyebut dengan istilah *rechtstaat*, sedangkan A.V. Dicey yang merupakan ahli hukum Anglo Saxon menyebut dengan istilah *rule of law*. Unsur dari *Rechtsstaat* adalah:⁶

- a. Adanya perlindungan hak asasi manusia.
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan berdasarkan trias politika.
- c. Pemerintahan berdasarkan Undang-undang / *wetmatigheid van bestuur*.
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya 3 unsur penting yang ada dalam setiap negara hukum yang ia menyebutnya dengan istilah "*The Rule of Law*", yaitu:⁷

⁴ Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, **Asas-asas Hukum Tata Negara**, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1991, halaman 109.

⁵ Sarja, **Negara Hukum, Teori dan Praktek**, Yogyakarta, Thafa Media, 2016, halaman 15.

⁶ Meriam Budiardjo, **Dasar-Dasar Ilmu Politik**, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 2010, halaman 113.

⁷ Philipus M Hadjon, **Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, sebuah studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi, Perabadaan**, Surabaya, Bina Ilmu, 2007, halaman 75.

1. *Supremacy of Law* yaitu dominasi dari aturan-aturan hukum untuk menentang dan meniadakan kesewenang-wenangan, dan kewenangan bebas yang begitu luas dari pemerintah;
2. *Equality Before the Law* yaitu persamaan di depan hukum atau penundukan yang sama setiap orang dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dijalankan oleh *ordinary court* ini berarti tidak ada orang yang berada diatas hukum, baik golongan pejabat maupun golongan warga negara biasa dan kelas bawah, berkewajiban untuk menaati hukum yang sama;
3. *Due Proses of Law* atau terjaminnya hak-hak manusia oleh konstitusi yang merupakan produk dari “*the ordinary law of land*”, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber, tetapi merupakan akibat dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan, ringkasnya prinsip-prinsip hukum pribadi/privat melalui tindakan peradilan dan parlemen sedemikian diperluas oleh karena itu membatasi posisi *crown* serta pejabat.

Di Indonesia sendiri negara hukum memiliki konsep yang berpedoman pada Pancasila. Negara hukum pancasila bertitik pangkal dari asas kekeluargaan yang telah tercantum dalam UUD NRI 1945. Dalam asas kekeluargaan maka yang menjadi diutamakan yaitu rakyat banyak, namun harkat serta martabat manusia tetap dihargai. Pasal 33 UUD 1945 mencerminkan secara khusus asas kekeluargaan ini. Dalam pasal ini ada suatu penjelasan bahwa yang penting adalah kemakmuran orang seorang, namun orang seorang berusaha sejauh tidak mengenai hajat hidup

orang banyak. Maka konsep negara hukum pancasila harus dilihat dari asas kekeluargaan itu.⁸

Terhadap asas kekeluargaan di atas, perlu ditambahkan suatu asas kerukunan. Asas kekeluargaan dan kerukunan membuktikan bahwa bangsa dan negara Indonesia adalah satu kesatuan dan persatuan ditambah semangat kekeluargaan serta kerukunan hidup. Setiap manusia Indonesia memiliki kewajiban memelihara persatuan bangsa dan kesatuan wilayah NKRI. Asas kekeluargaan ini seharusnya selalu dikaitkan dalam konotasi yang baik dan mendorong agar terwujudnya suatu masyarakat negara Indonesia yang adil dan makmur, dalam makna menikmati keadilan dan kemakmuran itu. Dengan menggunakan asas kekeluargaan dan kerukunan sebagai 2 (dua) asas yang terpadu hal-hal yang bersifat buruk dan akan merugikan kehidupan bangsa serta negara Indonesia kiranya dapat dihindari.⁹

Menurut Philipus M. Hadjon, bahwa elemen negara hukum pancasila adalah:¹⁰

- a. Keselarasan hubungan antara penguasa/pemerintah dan rakyatnya berdasarkan asas kerukunan;
- b. Hubungan fungsional yang proporsional antar lembaga kekuasaan negara;
- c. Prinsip menyelesaikan sengketa secara musyawarah mufakat dan peradilan merupakan saran terakhir;
- d. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

⁸ Sarja, *op.cit.*, halaman 68

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*, halaman 69

Jimly Asshiddiqie juga merumuskan 12 prinsip pokok yang harus dimiliki suatu negara di zaman sekarang sebagai pilar penyangga berdiri tegaknya suatu negara modern sehingga bisa disebut sebagai negara hukum, baik yang bersifat *the rule of law* maupun yang bersifat *rechtsstaat* dalam arti yang sebenarnya. Prinsip-prinsip tersebut adalah:¹¹

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*).
2. Persamaan di dalam hukum (*equality before the law*).
3. Asas legalitas (*due process of law*).
4. Pembatasan kekuasaan.
5. Organ-organ eksekutif independen.
6. Peradilan bebas serta tidak memihak.
7. Peradilan, tata usaha negara.
8. Peradilan tata negara: (*constitutional court*).
9. Perlindungan hak asasi manusia (HAM).
10. Bersifat demokratis: (*demokratische rechtsstaat*).
11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan negara (*welfare rechtsstaat*).
12. Transparansi dan kontrol sosial.

B. Otonomi Daerah

Secara etimologis, istilah *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, terdiri dari *auto* yang memiliki arti sendiri dan *nomous* yang memiliki arti hukum atau peraturan. Dalam literatur Belanda, otonomi berarti *zelfregering* (pemerintahan

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press, 2015, halaman 260-261.

sendiri), yang oleh Van Vollen Hoven dibagi menjadi: *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri) dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri).¹² Sementara Van der Port memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigenhuisholding* atau dapat diartikan menjalankan rumah tangganya sendiri.¹³

Pengertian otonomi daerah di Indonesia adalah “hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan rakyat setempat yang selaras dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Pengertian ini sejalan pula apabila kita merujuk kepada sejarah pembentukan Undang-Undang Dasar 1945, dapat dikatakan bahwa Moh. Yamin lah orang pertama yang membahas masalah Pemerintahan Daerah dalam sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945, dalam sidang itu Moh. Yamin mengatakan: “Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja”.¹⁴

Hal ini diperkuat dengan Pasal 18 UUD NRI 1945 yang mengandung pengertian bahwa, pertama, keberadaan daerah otonomi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi. Kedua, satuan pemerintahan tingkat daerah menurut UUD NRI 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan “memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam

¹² Umu Rauta, *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2016, halaman 41.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, halaman 1.

sistem pemerintahan negara”. Ketiga, pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan “memandang dan mengingat hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.¹⁵

Di dalam UU Pemda Pasal 1 Ayat (2) menegaskan bahwa:¹⁶

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantu dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai mana di maksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

UU Pemda sebagai hak yang dimiliki oleh daerah provinsi dan kabupaten/kota untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri merupakan pernyataan tentang derajat kebebasan di dalam pengelolaan sumber daya alam yang bermanfaat dan sumber daya manusia yang ikut serta membangun kota. Penyelenggaran pemerintah dan pembangunan adalah suatu proses yang berlangsung secara terus menerus dengan corak dan intensitas dan prestasi yang berbeda-beda sesuai dengan kapabilitas aparatur dan tersedianya sumberdaya manusia.¹⁷

Syafrudin mengatakan, bahwa otonomi mempunyai makna kebebasan dan kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggung jawabkan. Secara implisit definisi otonomi tersebut mengandung dua unsur, yaitu adanya pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan

¹⁵ *Ibid.*, halaman 3-4.

¹⁶ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang **Pemerintahan Daerah** Pasal 1 ayat (2).

¹⁷ Widjaja, **Otonomi Daerah dan Daerah Otonom**, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2007, halaman 17.

untuk melaksanakannya, dan adanya pemberian kepercayaan berupa kewenangan Untuk memikirkan dan menetapkan sendiri berbagai penyelesaian tugas itu.¹⁸

Dalam pelaksanaan otonomi daerah pemerintah memiliki hubungan pengawasan terhadap pemerintah daerah. Oleh karena otonomi daerah tidak bermakna kebebasan atau kemerdekaan daerah, maka pemberian dan pelimpahan kewenangan kepada daerah disertai adanya pengawasan dari pemerintah pusat. Sejak reformasi telah muncul kegamanan di tingkat pusat bagaimana hubungan binwas pusat terhadap daerah. Banyak pejabat di pusat beranggapan kalau urusan sudah diotonomikan, maka lepaslah tanggungjawab pusat dan beralihlah tanggungjawab itu kepada pemerintah daerah untuk sepenuhnya atas urusan yang telah didesentralisasikan itu. Inilah pendapat yang salah dan sikap ini juga menjadi salah satu penyebab terjadinya proses pembiaran oleh pusat terhadap daerah. Daerah dengan persepsinya masing-masing akan melaksanakan urusan tersebut sesuai dengan keinginan mereka. Dalam kondisi lemahnya *civil society* di daerah maka pembiaran tersebut akan mengakibatkan maladministrasi. Akibat dari maladministrasi tersebut dijadikan argumen oleh pusat untuk menarik kembali kewenangan tersebut dengan alasan daerah belum mampu melaksanakannya.¹⁹ Dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 secara eksplisit dinyatakan bahwa presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD. Ini berarti tanggung jawab akhir pemerintahan terdapat pada tangan presiden (*the ultimate responsibility lies upon the President*). Kalau terjadi kelaparan di Yahukimo, maka tanggung jawab

¹⁸ Ateng Syfrudin, *Titik Berat Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II Dan Perkembangannya*, Penerbit Mandar Maju, 1991, halaman 23.

¹⁹ Didik Sukriono, *Hukum, Konstitusi dan Konsep Otonomi. (Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi)*, Setara Press, Malang, 2013, halaman 134-135.

akhir ada di tangan presiden sebagai penanggungjawab kekuasaan eksekutif. Untuk itu adalah menjadi tanggung jawab presiden melalui menteri-menteri sebagai pembantunya untuk melakukan binwas terhadap daerah agar mampu menkalankan otonominya secara optimal.²⁰ Hubungan timbal balik antara otonomi daerah dan pengawasan pemerintah pusat ditegaskan oleh I Gde Pantja Astawa yaitu:²¹

Dalam hal ini, pengawasan adalah suatu unsur yang tidak bisa dipisahkan dari adanya kebebasan berotonomi. Antara kebebasan serta kemandirian berotonomi di satu pihak dengan pengawasan di pihak lain, merupakan dua sisi dalam satu mata uang (*both sides of one coin*) dalam negara kesatuan dengan sistem otonomi yang menerapkan prinsip desentralisasi. Kebebasan serta kemandirian menjalankan otonomi dapat dilihat sebagai pengawasan atau kendali terhadap adanya kecenderungan sentralisasi yang berlebihan. Sebaliknya, pengawasan merupakan kendali terhadap adanya desentralisasi yang berlebihan. Sehingga, tidak ada otonomi tanpa pengawasan (*geen otonomi zonder toezicht*).

Dinamika hubungan antara pusat dan daerah sejak awal mula masa kemerdekaan senantiasa digariskan melalui proses percobaan yang tak pernah ada ujungnya. Dia selalu berubah serta diubah sejalan dengan perubahan konfigurasi politik yang terjadi. Perubahan itu menyangkut banyak aspek dalam sistem ekonomi, seperti aspek formal, materiil, nyata, seluas-luasnya, hubungan kekuasaan, cara pemilihan dan sebagainya, yang dalam praktik di lapangan selalu menimbulkan permasalahan yang berbenturan dengan kebiasaan atau budaya dan perilaku politik yang selalu mengalami tolak-tarik antara penguasa dan masyarakat.²²

²⁰ *Ibid.*

²¹ I Gde Pantja Astawa, **Problematisa Hukum Otonomi Daerah di Indonesia**, Bandung, PT Alumni, 2008, halaman 321.

²² Moh. Mahfud MD, **Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi**, LP3ES Indonesia, 2006, halaman 224.

C. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah syarat agar dapat berjalannya pembangunan hukum nasional. Hal ini dapat diwujudkan jika didukung oleh cara serta metode yang baik yang mengikat seluruh lembaga kekuasaan negara yang memiliki kewenangan melaksanakan pembuatan peraturan perundang-undangan.

Supaya suatu peraturan perundang-undangan itu bisa diterima serta berlaku dalam pembentukannya diharuskan memenuhi asas-asas yang dijadikan dasar pembentukannya, asas-asas tersebut sebagaimana telah diungkapkan oleh Van der Vlies yang membagi asas tersebut ke dalam asas formal dan materiil.²³

1. Asas Formal terdiri dari:
 - a. Asas kejelasan tujuan, mencakup ketetapan peraturan perundang-undangan, dengan kebijakan pemerintah, tujuan khusus peraturan yang dibentuk, serta tujuan dari bagian yang akan dibentuk.
 - b. Asas organ pembentuk/kelembagaan yang tepat, menetapkan kejelasan organ yang membentuk peraturan perundang-undangan tersebut.
 - c. Asas perlunya pengaturan, menentukan alternatif maupun hubungan dibentuknya peraturan untuk penyelesaian permasalahan pemerintahan.
 - d. Asas dapat dilaksanakan, peraturan yang telah dibuat dapat ditegakan dengan adil.

²³ Hamzah Halim, dan Kemal Redindo Syahrul Putera, **Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis Disertai Manual) Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris**, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, halaman, 34-35.

- e. Asas kedayagunaan serta keberhasilgunaan,
- f. Asas konsensus, kesepakatan antar rakyat untuk menaati aturan tersebut sebagai konsekuensi ditetapkan suatu aturan.

2. Asas materiil terdiri atas:

- a. Asas terminologi atau sistematika yang benar, setiap peraturan dapat dengan mudah dipahami oleh masyarakat.
- b. Asas pelaksanaan yang sama di dalam hukum, hal ini guna memberikan keadilan dalam praktik pelayanan serta penegakan hukum.
- c. Asas kepastian hukum, peraturan yang dibuat telah mengandung aspek konsistensi.
- d. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individu, memberikan penyelesaian secara khusus terkait kepentingan yang bersifat individu.

Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan perencana dalam pembentukan hukum. Hukum pada hakikatnya adalah produk penilaian akal serta budi yang berakar di dalam hati nurani manusia mengenai keadilan berkenaan dengan perilaku manusia dan situasi kehidupan manusia. Penghayatan tentang keadilan memunculkan penilaian bahwa terhadap situasi kemasyarakatan tertentu, orang sepatutnya berperilaku dengan cara tertentu, karena hal itu adil atau memenuhi rasa keadilan.²⁴

²⁴ Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia*, FH Unika Parahyangan, Bandung, 2010, halaman 88.

Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu kemudian dibagi lagi dalam kabupaten dan/atau kota. Dalam setiap provinsi, kabupaten dan kota itu dalam menyelenggarakan urusannya mempunyai suatu perangkat kelembagaan yaitu pemerintah daerah. Keberadaan peraturan daerah merupakan bentuk dari pemberian kewenangan pemerintah pusat kepada daerah dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, sebab dalam penyelenggaraan pemerintah daerah sangat diperlukan adanya peraturan lebih lanjut berupa peraturan daerah.

Peraturan Daerah (perda) adalah peraturan yang dibuat oleh kepala daerah provinsi maupun Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi pemerintah daerah.²⁵ Perda dapat memuat sanksi pidana walaupun terbatas terhadap tindak pidana yang berkualifikasi sebagai tindak pidana pelanggaran.²⁶

Pengertian mengenai istilah peraturan daerah dapat dilihat dari ketentuan umum dari beberapa undang-undang, baik yang masih berlaku mau sudah tidak berlaku lagi.

- a. UU Pemda Pasal 1 angka 10 Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota.

²⁵ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta, Kanisius, 2007, halaman 202.

²⁶ Sukardi, *Pengawasan dan Pembatalan Peraturan Daerah*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2016, halaman 16.

- b. UU 28 Tahun 2009 Pasal 1 Peraturan Daerah adalah Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Provinsi dan/atau daerah Kabupaten/Kota melalui persetujuan bersama Kepala Daerah.
- c. UU P3 Pasal 1 angka 7 Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan, yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dengan persetujuan bersama Gubernur. Sedangkan, pada Pasal 1 angka 8 Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.
- d. UU Pemda Pasal 1 angka 25 Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda atau yang disebut dengan nama lain adalah Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota.

Pembentukan perda adalah proses pembuatan perda yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, pembahasan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Didalam mempersiapkan pembahasan dan pengesahan raperda menjadi perda, harus berpedoman kepada Peraturan Perundang-undangan. Dalam rangka pelaksanaan dengan menjalankan tertib administrasi serta peningkatan kualitas produk hukum daerah, maka diperlukan suatu proses atau prosedur penyusunan perda agar lebih terarah serta terkoordinasi.²⁷ Hal ini disebutkan dalam pembentukan perda perlu adanya suatu persiapan yang mendalam dan matang, diantaranya pengetahuan

²⁷ Budiman N.P.D. Sinanga, *Ilmu Perundang-undangan*, UII Pres, Yogyakarta, 2005, halaman 113.

mengenai materi muatan yang akan diatur dalam perda, pengetahuan mengenai bagaimana menuangkan materi muatan tersebut kedalam perda dengan cara singkat namun jelas dengan bahasa yang baik, benar dan mudah dipahami, disusun dengan cara sistematis tetapi tanpa meninggalkan tata cara yang benar sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia saat penyusunan kalimatnya. Tata cara penyusunan ini adalah rangkaian kegiatan penyusunan produk hukum daerah termasuk perda mulai dari perencanaan sampai dengan penetapan. Proses pembentukan Peraturan Daerah terdiri dari 3 (tiga) tahapan, yaitu:²⁸

- a. Proses dalam menyiapkan raperda, yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan DPRD, maupun di lingkungan pemda (dalam hal ini adalah raperda usul inisiatif). Proses ini termasuk penyusunan naskah dari: raperda inisiatif (*initiatives draft*), naskah akademik (NA) (*academic draft*) dan naskah raperda (*legal draft*).
- b. Proses untuk mendapatkan persetujuan, yang dilaksanakan melalui pembahasan di DPRD
- c. Proses pengesahan oleh gubernur, bupati/walikota dan pengundangan oleh sekretaris daerah dalam lembaran daerah

Peraturan daerah yang dihasilkan oleh masing-masing pemerintah daerah dengan memperhatikan kekhasan masing-masing daerah. Perihal adanya pemerintahan daerah otonom, tentu saja terkait dengan pembentukan suatu peraturan pemerintahan daerah itu sendiri. Menurut Jimly Asshiddiqie:²⁹

Dalam keadaan yang normal, sistem norma hukum diberlakukan berdasarkan undang-undang dasar dan perangkat peraturan

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2007, halaman 1.

perundang-undangan yang secara resmi diadakan untuk mengatur berbagai aspek yang berkenaan dengan penyelenggaraan kegiatan bernegara pada umumnya, akan tetapi kadang-kadang kurang terbayangkan bahwa akan ada keadaan lain yang bersifat tidak normal, dimana sistem hukum yang biasa itu tidak dapat diharapkan efektif untuk mewujudkan tujuan hukum itu sendiri.

Di era otonomi daerah seperti sekarang, perda mempunyai posisi yang strategis. Oleh karena itu, walaupun perda berkarakter sebagai *delegated legislation*, cara pembentukannya mempunyai perbedaan dengan peraturan yang berkarakter *delegated legislation* lainnya, misalnya peraturan pemerintah dan peraturan presiden. Pembentukan perda melibatkan wakil rakyat sebagaimana karakter undang-undang. Oleh karena karakternya hampir mirip dengan undang-undang, maka banyak orang yang mengatakan bahwa hakikat perda adalah produk badan legislasi daerah. Hal demikian tidak dapat dihindari karena, karena dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa salah satu fungsi DPRD adalah fungsi legislasi (tetapi dalam UU Pemda istilah fungsi legislasi tidak ada lagi, tetapi disebut fungsi pembentukan perda)³⁰

Karakter yang diberikan oleh pembentuk undang-undang terhadap perda sebagaimana disebutkan di atas bukan karena Indonesia ingin menjadi perda sebagai undang-undang di tingkat daerah sebagaimana yang terjadi pada negara federasi. Hal demikian diberikan semata-mata untuk melaksanakan fungsi demokrasi di negara hukum. Dalam melaksanakan fungsinya pemerintah daerah berwenang membentuk perda yang merupakan wewenang atribusi dari undang-undang. Produk hukum berupa peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, *in casu* perda, di dalam keputusan dikenal dengan nama *delegated*

³⁰ Sukardi, *op.cit*, halaman 17.

legislation.³¹ Dengan demikian maka jelas bahwa konstruksi perda sebagai peraturan perundang-undangan dapat dijustifikasi. Secara konseptual sebagaimana diklaim di atas, perda adalah *delegated legislation*. Hal yang sangat spesifik secara konseptual terkait dengan perda dibandingkan dengan produk hukum *delegated legislation* yang lain adalah melekatnya karakter demokratis seperti pada undang-undang, yaitu ditetapkannya perda oleh kepala daerah dengan persetujuan bersama DPRD.³²

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah perda memiliki makna yang sangat penting jika hal ini dikaitkan dengan kekuasaan pemda dalam program menjalankan asas otonomi melalui urusan pemerintahan daerah. Itu berarti kebutuhan pemda melalui perda menjadi alat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan oleh pemda dapat dibenarkan secara yuridis dengan melihat kembali pada hakikat fungsionalnya yaitu perda dibentuk dalam upaya penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.³³

Untuk materi muatan peraturan daerah, sebagai daerah otonom, pemda provinsi, kabupaten dan/atau kota berwenang untuk membuat perda dan peraturan kepala daerah, guna menyelenggarakan urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Substansi atau penjabaran dari perda adalah penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya yang substansi yang diatur dalam perda dilarang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan bertentangan dengan kepentingan umum. Perda sebagai suatu bagian dari peraturan perundang-undangan dalam pembentukan serta

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid*, halaman 18.

³³ Pasal 236 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

penyusunannya tetap berpedoman kepada teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan. Dalam rangka pembangunan hukum nasional pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu syarat, yaitu hanya bisa terwujud apabila didukung dengan cara dan metode yang pasti dan baku serta standar yang mengikat keseluruhan lembaga yang memiliki kewenangan membuat suatu peraturan perundang-undangan.³⁴

Hubungan pusat dan daerah menjadi longgar dimulai sejak bergulirnya kebijakan otoda pada tahun 1999, seolah-olah pemerintah pusat mengalami kerepotan menghadapi banyak tuntutan di daerah, walaupun negara Indonesia masih teguh dalam menjalankan bentuk negara kesatuan. Otoda sering diartikan oleh pemda identik dengan meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) dengan cara membuat regulasi hingga diterimanya PAD sebanyak-banyaknya. Perda merupakan alat yang dipandang konstitusional untuk memungut dana dari masyarakat.³⁵

Awal reformasi pada tahun 2000 ditandai dengan maraknya perda diseluruh Indonesia, artinya seluruh pemda berbondong-bondong memproduksi perda sehingga bisa menaikkan hasil PAD melalui instrumen regulasi berupa perda pajak daerah dan retribusi daerah, yang meliputi berbagai sektor yang ada seperti sektor pertambangan dan energi, perdagangan dan industri, pertanian dan peternakan, kehutanan dan perkebunan, kesehatan, pariwisata, ketenagakerjaan, perhubungan dan pertahanan. Data dari Kamar Dagang dan Industri (Kadin) mencatat sekitar 1006 perda di seluruh wilayah Indonesia pada tahun 2000, adalah perda yang

³⁴ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, halaman 2.

³⁵ Didik Sukriono, *op.cit*, halaman 137.

bermasalah, yakni dianggap memberatkan pengusaha dalam berkecimpung di dunia usaha. Sedang versi dari data Depdagri telah mencatat ada 105 perda yaitu retribusi daerah maupun pajak daerah yang bermasalah.³⁶

Berdasarkan masalah diatas UU Pemda menempatkan muatan atau materi perda-perda yang masuk dalam kategori khusus³⁷, diwajibkan harus melalaui mekanisme *executive preview* terlebih dahulu dan karenanya, mempunyai tambahan persyaratan yang merupakan pengecualian bagi jenis perda-perda yang lainnya. Di tingkat provinsi sesuai Pasal 312 jo Pasal 314 UU Pemda dilarang bertentangan dan/atau dari segi materiil harus sesuai dengan: (a) ketentuan yang ada dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya; (b) kepentingan umum (c) Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Kebijakan Umum APBD (KUA), Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS), serta (d) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)³⁸. Bagi raperda tentang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berdasarkan ketentuan Pasal 321 UU Pemda, dilarang bertentangan dan/atau dari segi materiil harus sesuai dengan: (a) Perda Provinsi tentang APBD dan/atau; (b) Perda Provinsi tentang perubahan APBD, dan (c) temuan melalui laporan hasil pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).³⁹

³⁶ Ni'matul Huda, **Problematisasi Pembatalan Peraturan Daerah**, FH UII Press, Yogyakarta, 2010, halaman 9.

³⁷ Perda yang masuk dalam kategori khusus terdiri dari rancangan perda tentang APBD, rancangan perda tentang perubahan APBD, rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, dan rancangan perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah dan raperda tentang tata ruang daerah.

³⁸ Pasal 312 jo Pasal 314 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang **Pemerintah Daerah**.

³⁹ Pasal 321 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang **Pemerintah Daerah**.

Persyaratan yang serupa juga berlaku terhadap peraturan daerah tingkat kabupaten/kota. Sesuai ketentuan Pasal 315 UU Pemda, maka setiap raperda tentang APBD kabupaten/kota dilarang bertentangan dan/atau dari segi materi harus sesuai dengan: (a) ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, (b) kepentingan umum, (c) RKPD, KUA, PPAS serta (d) RPJMD.⁴⁰ Sementara itu terhadap raperda kabupaten atau kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pada ketentuan Pasal 322 UU Nomor 23 Tahun 2014, dilarang bertentangan dan/atau dari segi materiil harus sesuai dengan: (a) Perda Provinsi tentang APBD dan/atau; (b) Perda Provinsi tentang Perubahan APBD, dan (c) temuan laporan dari hasil pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).⁴¹ Terkait dengan substansi perda yang secara restriktif dibatasi hanya pada problematika implementasi kebijakan otonomi daerah, maka batasan operasional dan fungsionalnya sudah ditegaskan dalam UU Pemda. Sejalan dengan itu dalam Pasal 35 Undang Nomor 11 Tahun 2012 dalam penyusunan Prolegda Provinsi yang menjadi acuan penyusunan daftar raperda provinsi didasarkan atas: perintah peraturan perundang-undangan lebih tinggi tingkatannya, rencana pembangunan di daerah, penyelenggaraan otda dan tugas pembantuan, aspirasi warga masyarakat di daerah.

D. Executive Preview

Kata *pre* dan *view* atau *preview* adalah kegiatan memandangi sesuatu lebih dulu dari sempurnanya keadaan objek yang dipandang itu rancangan undang-undang dan belum diundangkan secara resmi sebagai undang-undang, maka

⁴⁰ Pasal 315 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang **Pemerintah Daerah**.

⁴¹ Pasal 322 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang **Pemerintah Daerah**.

pengujian atasnya tidak dapat disebut sebagai *judicial review* melainkan *judicial preview*.⁴² Perancis adalah salah satu negara yang menerapkan konsep *judicial preview* yang merupakan proses *checks and balances* antara presiden, *National Assembly*, dan *Senate* dalam pembentukan undang-undang. Dalam Konstitusi Republik Perancis sebagai wujud perimbangan hak, jika terjadi perbedaan pendapat antara pemerintah, *National Assembly*, dan *Senate* selama proses pembahasan RUU, maka penyelesaiannya bisa diserahkan kepada *Constitutional Council* (Komisi Konstitusi). Kontrol terhadap RUU tertentu yang berkaitan dengan kelembagaan negara (undang-undang organik) dilakukan dengan perlunya ada pernyataan oleh *Constitutional Council* sebelum diundangkan jika terjadi perdebatan pendapat antara *National Assembly* dan *Senate*.⁴³

Selanjutnya di negara Austria dikenal yang namanya *preventif review* di bawah ketentuan *Article 138 (2) B-VG*, melalui permintaan dari Pemerintah Federal atau Pemerintah Daerah, Mahkamah Konstitusi dapat memutuskan apakah suatu rancangan undang-undang seperti yang diusulkan oleh masing-masing organ pemerintah itu, berada dalam kompetensinya masing-masing. Putusan mahkamah akan diumumkan pada Berita Negara (*Federal Law Gazette*), dan memiliki status konstitusional. Jika mahkamah berpendirian bahwa rancangan undang-undang yang akan ditetapkan oleh masing-masing pemerintahan itu tidak konstitusional, maka raperda tersebut tidak dapat diberlakukan. Artinya, mahkamah dapat mencegah ditetapkannya rancangan undang-undang dimaksud, melalui alasan tidak konstitusional atau telah melampaui kompetensi institusional organ yang

⁴² Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2010, halaman 1.

⁴³ Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Setara Press, Malang, 2015, halaman 238.

membidangnya. Pembatalan terhadap rancangan undang-undang ini, seperti telah dikatakan, menempatkan para hakim konstitusi sebagai legislator konstitusional.⁴⁴

Berbeda dengan Hungaria *preventif review* dapat dimohonkan oleh presiden dan organ pemerintah lainnya. *Preventif reiview* juga dapat dimohonkan paling sedikit oleh 50 anggota parlemen. Berbeda dengan kewenangan Presiden, otoritas anggota parlemen untuk mengajukan permohonan seperti ini, sebelumnya telah diatur melalui *Act on the Constitutional Court*. Namun, ketentuan tersebut dihapuskan dari Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi pada tahun 1998, sehingga saat ini anggota parlemen tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengajukan petisi *preventif review* kepada Mahkamah Konstitusi.⁴⁵

Secara pengertian *executive preview* tidak ditemukan secara jelas definisinya baik dari Undang-undang maupun literatur lainnya. *Executive* dalam hal ini dapat diartikan sebagai pemerintah sebagai lembaga yang berwenang melaksanakan fungsi eksekutif sedangkan *preview* yaitu melihat kembali suatu peraturan yang dalam hal ini adalah peraturan daerah untuk dikaji sebelum disahkan oleh kepala daerah (gubernur, bupati/walikota) bersama DPRD setempat. Artinya *executive preview* bersifat pencegahan atau diebut juga preventif. Pengawasan preventif diartikan sebagai bersifat mencegah sementara, diartikan bersifat mencegah agar tidak terjadi sesuatu dan kewenangannya diletakan pada pejabat yang berwenang. Secara umum pengawasan itu mempunyai arti yang luas, yaitu suatu proses, cara perbuatan pengontrolan, pemeliharaan dan pemeriksaan dengan memberikan petunjuk atau pedoman untuk melaksanakan suatu kegiatan.

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syahrizal, **Peradilan Konstitusi di 10 Negara**, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2012, halaman 18-19

⁴⁵ *Ibid.*, halaman 193-194

Menurut Bagir Manan, bahwa: Istilah pengawasan sering dipadankan (*equivalent*) dengan istilah *toezicht* (Belanda), *upervision* dan *contorl* (Belanda dan Inggris) pengawasan tersebut dilakukan dalam rangka desentralisasi, maka lebih tepat dengan istilah *toezicht* atau *supervision* bukan dengan *control*. Sebab *control* kecuali mengandung maksud pengawasan, juga berarti pengendalian, mengarahkan, mengatur, dan mengurus. Sedangkan pengawasan dalam lapangan desentralisasi secara asasi tidak mengandung makna ikut mengarahkan, apalagi ikut mengatur atau mengurus. Pengawasan pada desentralisasi apakah keputusan pemerintah daerah bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau dengan kepentingan umum.⁴⁶

Menurut Prayudi, yang diartikan dari istilah pengawasan adalah:⁴⁷

Proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan, dan apakah sebab-sebabnya.

Adapun sifat-sifat pengawasannya adalah:

1. Politik, apabila yang diukur atau yang dijadikan sasaran adalah efektivitas dan/atau legitimasi;
2. Yuridis, atau juga disebut hukum apabila bertujuan untuk menegakkan yurisdiksi dan/atau legalitas;
3. Ekonomis, apabila yang menjadi sasaran berupa keefisienan serta teknologi;

⁴⁶ A. Zarkasi, **Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah**, *Jurnal Hukum (online)*, <https://media.neliti.com/media/publications/43257-ID-pengawasan-terhadap-peraturan-daerah.pdf>, diakses 13 November 2017.

⁴⁷ S. Prayudi Atmasudirjo, **Hukum Administrasi Negara**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, halaman 84.

4. Moral dan susila, bilamana yang dijadikan sasaran atau bertujuan mengetahui keadaan moralitasnya.⁴⁸

Sementara itu dalam pelaksanaannya pengawasan mengandung suatu prinsip-prinsip sebagaimana juga penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip pengawasan yang terkandung dalam negara kesatuan yang dikemukakan oleh Bagir Manan yaitu pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk bercampur tangan yang lebih intensif terhadap permasalahan-permasalahan di setiap daerah. Pemerintah pusat memiliki tanggung jawab menjamin utuhnya suatu negara kesatuan, menjamin keberadaan pelayanan yang adil dan sama untuk seluruh rakyat negara di daerah-daerah (*equal treatment*), menjamin keseragaman pelaksanaan tindakan dan regulasi dalam bidang-bidang tertentu (*uniformitas*). Adanya pembatasan atas keleluasaan yang diberikan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri dengan beberapa kewajiban tersebut, merupakan konsekuensi logis atas dianutnya prinsip negara hukum.⁴⁹

Jika dilihat dari penjelasan diatas maka dapat diartikan peran *executive preview* yang dilakukan sebelum disahkannya perda sebagai upaya untuk menjamin perda supaya tidak bertentangan dengan peraturan diatasnya. Dalam keputusan ilmu pengetahuan banyak rumusan tentang konsep pengawasan, tetapi dalam rangka hubungan kewenangan urusan pemerintahan daerah yang diserahkan, kepada daerah otonom oleh pemerintah yang mempunyai kekuasaan pemerintahan dalam negara kesatuan, maka pengawasan preventif dapat diartikan sebagai pembatasan terhadap kewenangan daerah mengenai hal tertentu berdasarkan

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Bagir Manan, **Beberapa Hal di Sekitar Otonomi Daerah Sebagai Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan**, Majalah Padjajaran Jilid V, Bina Cipta, Bandung, 1974, halaman 34-37.

pembagian kekuasaan pemerintahan secara vertikal yang ditentukan dan diatur pada peraturan perundang-undangan. Pemda dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah yang diperoleh berlandaskan asas desentralisasi, tidak berarti dapat berbuat semau-maunya tanpa kontrol dari pemerintah (pusat), tetapi ada beberapa hal yang harus diperhatikan oleh pemerintah daerah.⁵⁰

Model pengawasan pencegahan ini pada prinsipnya hanya dilaksanakan terhadap perda yang mengatur beberapa materi-materi tertentu yang telah ditetapkan sebelumnya melalui peraturan perundang-undangan yang sudah dibuat. Muatan materi pengaturan tertentu yang perlu mendapat pengawasan preventif selama ini tidak semuanya pada umumnya yaitu berbagai materi yang dianggap penting dan langsung menyangkut kepentingan-kepentingan luas bagi daerah maupun penduduknya, sehingga adanya pengawasan preventif ini memungkinkan timbulnya kerugian atau hal-hal yang tidak sesuai dapat dicegah sebelum perda tersebut diundangkan dan berlaku mengikat secara umum.⁵¹

Executive preview ini memiliki banyak keragaman yang membawa implikasi pada varian jenis pengawasan terhadap beberapa raperda, yaitu:⁵²

- a. Untuk raperda APBD, pajak daerah serta retribusi daerah, pencegahan melalui pengawasan preventif berupa evaluasi. Evaluasi dilakukan pemerintah pusat (Mendagri atau Gubernur) terhadap raperda yang telah disetujui bersama oleh kepala daerah dengan DPRD. Berdasarkan hasil evaluasi tersebut, kepala daerah dan DPRD melakukan perbaikan, selanjutnya mengesahkan raperda menjadi perda. Perda yang telah

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ M. Nur Solikhin dkk, **Laporan Kajian Implementasi Pengawasan Perda Oleh Pemerintah dan Mahkamah Agung**, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.

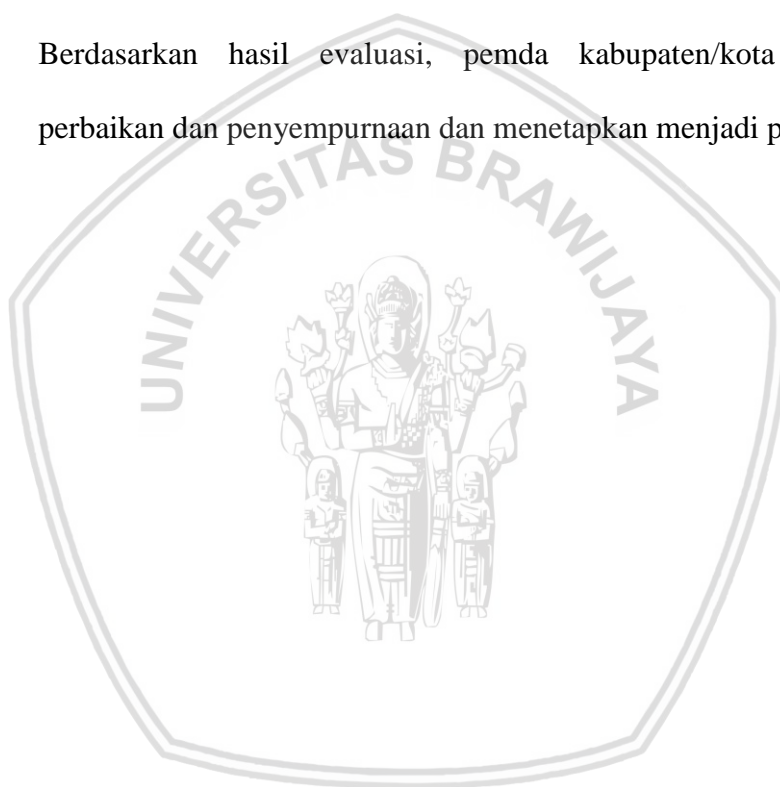
⁵² Umbu Rauta, *op.cit.*, halaman 241

ditetapkan atau disahkan oleh kepala daerah wajib dilakukan pengawasan melalui instrumen klarifikasi atas hasil evaluasi pemerintah pusat.

- b. Untuk raperda tata ruang, pengawasan preventif berupa konsultasi dan evaluasi. Konsultasi dilakukan oleh kepala daerah kepada instansi pusat yang membidangi tata ruang (Kementerian Pekerjaan Umum) dalam rangka memperoleh persetujuan substantif. Hasil konsultasi dijadikan bahan perbaikan terhadap raperda, untuk selanjutnya diajukan oleh kepala daerah kepada DPRD dalam rangka pembahasan dan persetujuan bersama. Setelah raperda disetujui bersama, kepala daerah mengajukan raperda tersebut kepada pemerintah pusat (Mendagri atau Gubernur) untuk dievaluasi. Berdasarkan hasil evaluasi, kepala daerah dan DPRD melakukan perbaikan dan menetapkan raperda menjadi perda.
- c. Untuk raperda perencanaan pembangunan (baik RPJP dan RPJM), instrumen pengawasan berupa konsultasi. Konsultasi terhadap rancangan akhir raperda diajukan oleh kepala daerah kepada pemerintah pusat (Mendagri atau Gubernur). Hasil konsultasi tersebut dijadikan dasar bagi kepala daerah untuk mengajukan raperda kepada DPRD. Setelah pembahasan dan persetujuan bersama, raperda tersebut disahkan oleh kepala daerah tanpa dilakukan evaluasi seperti halnya raperda lainnya.
- d. Untuk raperda organisasi perangkat daerah, instrumen pengawasan berupa fasilitasi oleh pemerintah pusat (Mendagri atau Gubernur)

setelah raperda tersebut dibahas bersama oleh kepala daerah dan DPRD. Setelah lolos dari instrumen pengawasan berupa fasilitasi, kepala daerah menetapkan atau mengesahkan raperda menjadi perda.

- e. Untuk raperda pembentukan, penghapusan, penggabungan dan/atau perubahan status administrasi desa menjadi kelurahan atau sebaliknya yaitu kelurahan menjadi desa, instrumen pengawasan berupa evaluasi. Evaluasi raperda diajukan oleh bupati/walikota kepada gubernur. Berdasarkan hasil evaluasi, pemda kabupaten/kota melakukan perbaikan dan penyempurnaan dan menetapkan menjadi perda.



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif, (*normative law research*) menggunakan studi kasus normatif berupa produk perilaku hukum, yaitu misalnya mengkaji undang-undang. Pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepskan sebagai: norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat serta menjadi acuan perilaku setiap orang. Oleh karena itu penelitian hukum normatif difokuskan pada inventarisasi hukum positif, asas-asas serta doktrin hukum, penemuan hukum dalam perkara: *in concreto*, sistematis hukum, taraf sinkronisasi, perbandingan hukum dan sejarah hukum.¹ Berdasarkan penjelasan di atas maka penulis memutuskan menggunakan metode penelitian yaitu hukum normatif untuk meneliti dan menulis pembahasan penelitian skripsi ini sebagai metode penelitian hukum. Penggunaan metode penelitian ini dalam upaya penelitian serta penulisan penelitian skripsi dilatari kesesuaian teori pada metode penelitian yang dibutuhkan penulis.

B. Pendekatan Penelitian

Penelitian hukum di dalamnya terdapat beberapa pendekatan. Melalui pilihan pendekatan tersebut peneliti dapat mendapatkan informasi dari beberapa aspek mengenai persoalan yang sedang dicoba untuk dicari jawaban dan jalan keluarnya.² Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan

¹ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 2004, halaman 52.

² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2008, halaman 29.

perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Suatu penelitian dengan metode normatif harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena bahan yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum positif yang menjadi fokus sekaligus tema pokok suatu penelitian. Pendekatan konsep merupakan pendekatan yang menganalisis bagaimana konsep pengawasan dan *controlling* melalui *executive preview* dan teori-teori pengawasan.

C. Jenis Bahan Hukum

Bahan hukum yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah jenis bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Yaitu:

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat.³ Meliputi:

- i. Undang-Undang Dasar-Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- ii. Undang-Undang Nomor 23-Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- iii. Undang-Undang Nomor 12-Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- iv. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- v. Peraturan Pemerintah Nomor-12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan-Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten Dan Kota;

³ Dyah Octarina, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, halaman 67.

- vi. Peraturan Pemerintah Nomor 12-Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan-Pemerintahan Daerah;
- vii. Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya;
- viii. Peraturan Presiden Nomor-87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang-Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-Perundang-undangan;
- ix. Peraturan Menteri Dalam-Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk-Hukum Daerah;
- x. Putusan Mahkamah-Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015;
- xi. Putusan Mahkamah-Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016;
- xii. Keputusan Menteri-Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor-M.Hh-01.Pp.05.01 Tahun 2016 Tentang Pedoman Fasilitasi-Pembentukan Produk Hukum Daerah

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu berbagai bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer, serta dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer.⁴ Meliputi:

- a. Buku-buku literatur
- b. Laporan atas suatu penelitian hukum
- c. Jurnal Hukum
- d. Makalah

⁴ *Ibid.*

- e. Notulen Seminar Hukum
- f. Artikel dalam bentuk cetak maupun elektronik
- g. Penjelasan atas Suatu Undang-undang
- h. Pendapat para ahli yang diperoleh dari wawancara atau diskusi

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan berbagai bahan yang memberikan informasi mengenai bahan hukum primer serta bahan hukum sekunder, yang meliputi:

- a. Ensiklopedi Hukum
- b. Kamus Hukum
- c. Kamus Besar Bahasa Indonesia
- d. Kamus Bahasa Inggris-Indonesia

D. Teknik Penelusuran Bahan Hukum

Adapun teknik yang digunakan dalam memperoleh bahan hukum primer dalam penelitian ini dilakukan dengan cara melakukan penelusuran studi kepustakaan (*library research*) yang berkaitan dengan kekosongan norma mengenai regulasi yang mengatur tentang pelaksanaan *executive priview*. Bahan hukum sekunder dan tersier diperoleh dari studi literatur (*literature study*) dan studi dokumen (*document study*) di Perpustakaan Universitas Brawijaya, Pusat Dokumentasi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, koleksi literatur pribadi penulis serta dengan cara mengunduh dan mengkaji berbagai artikel dan informasi yang berkaitan dengan *executive priview*.

Teknik penelusuran bahan hukum dilakukan dengan cara mempelajari dan mencatat data dari bahan pustaka yang telah dikumpulkan. Selanjutnya hasilnya

dikumpulkan untuk dianalisis dan diambil kesimpulannya sesuai dengan pokok permasalahan yang telah penulis kemukakan sebelumnya dalam rumusan masalah ini.

E. Teknik Analisa Bahan Hukum

Analisis dilaksanakan melalui penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan persoalan yang sedang dihadapi yaitu norma pengaturan *executive preview*. Kemudian menginventarisasi dan mengidentifikasi peraturan perundang-undangan, selanjutnya dilakukan analisis terhadap kasus terkait dan peraturan perundang-undangan tersebut dengan melalui penafsiran terhadap UU Pemda dan UU P3 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, untuk kemudian ditarik kesimpulan dari hasil analisis tersebut.

1. Penafsiran Gramatikal

Penafsiran gramatikal yaitu menafsirkan suatu undang-undang berdasarkan arti perkataan (istilah). Antara hukum dengan bahasa terdapat hubungan yang sangat erat. Bahasa merupakan satu-satunya alat yang dapat digunakan legislator atau pembuat undang-undang untuk mengatakan kehendaknya, tetapi adakalanya pembuat undang-undang tidak bisa merangkai kata-kata yang tepat.⁵

2. Konten Analisis

Konten analisis adalah dimana teknik yang menunjukkan pada metode analisis yang integratif dan secara konseptual cenderung diarahkan untuk

⁵ Yudha Bhakti Ardiwisastra, **Penafsiran dan Konstruksi Hukum**, PT.Alumni, Bandung, 2012, halaman 9.

menemukan, mengidentifikasi, mengolah, dan menganalisis bahan hukum untuk memahami makna, signifikasi serta relevansinya.⁶

3. Penafsiran Sistematis

Penafsiran sistematis yaitu menafsirkan undang-undang dengan cara menghubungkan pasal yang satu dengan pasal yang lainnya baik dalam suatu peraturan perundang-undangan yang sama atau dengan undang-undang lainnya.⁷ Terbentuknya suatu undang-undang dipastikan selalu ada kaitannya dengan peraturan perundang-undangan yang lain, serta tidak ada undang-undang yang bisa berdiri sendiri serta lepas sama sekali dari semua sistem perundang-undangan di Indonesia. Setiap undang-undang adalah bagian dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan. Kemudian data tersebut dicatat dengan sistematis dan konsisten, sehingga data-data tersebut yang telah diperoleh dalam penelitian ini dapat ditulis dengan penatalaksananya secara kritis, logis, dan sistematis, sehingga dapat mengungkap suatu norma dari permasalahan yang ada.

F. Definisi Konseptual

1. Pengawasan

Di dalam Bahasa Inggris ada dua istilah yang digunakan untuk pengawasan yaitu control dan supervision. Baik control maupun supervision diterjemahkan dengan pengawasan dan pengendalian. Pengertian ini tampaknya lebih luas karena tidak hanya terbatas pada kegiatan mengawasi saja dan melaporkan hasil kegiatan Pengawasan tadi, melainkan juga melakukan kegiatan pengendali. Tentang

⁶ Burham Bungin, *Metodologi Penelitian Kualitatif: Aktualisasi Metodologi ke Arah Ragam Varian Kontemporer*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, halaman 10.

⁷ *Ibid.*, halaman 11.

pengawasan hubungannya dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pada dasarnya bahwa pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan/apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.

2. Otonomi Daerah

Otonomi secara sempit diartikan sebagai “mandiri”, sedangkan dalam arti luas adalah “berdaya”. Jadi, otonomi adalah pemberian kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah untuk secara mandiri atau berdaya membuat keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri. Otonomi daerah dapat diartikan pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Otonomi daerah adalah suatu instrumen politik dan instrumen administrasi/manajemen yang digunakan untuk mengoptimalkan sumber daya lokal, sehingga dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemajuan masyarakat di daerah, terutama menghadapi tantangan global, mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, dan mengembangkan demokrasi.

3. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah (perda) adalah peraturan yang dibuat oleh kepala daerah provinsi maupun Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi pemerintah daerah.

BAB IV

PEMBAHASAN

A. Kelemahan dan Kelebihan Evaluasi Perda dan Klarifikasi Raperda Sebagai Bentuk *Executive Preview*

A.1. Kelemahan dan Kelebihan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah

Evaluasi raperda merupakan salah satu bentuk pengawasan yang bertujuan untuk mengantisipasi munculnya peraturan daerah bermasalah yaitu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan kepentingan umum dalam kerangka negara hukum. Evaluasi disebut juga pengawasan preventif karena pelaksanaannya dilakukan sebelum disahkannya suatu raperda yaitu pengkajian dan penilaian terhadap raperda tertentu untuk mengetahui apakah bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Menurut Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 evaluasi adalah “pengkajian dan penilaian terhadap rancangan perda yang diatur sesuai undang-undang di bidang pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.”¹ Terdapat beberapa tahapan yaitu:

- a. Penyerahan kepada instansi vertikal (mendagri atau gubernur)

Pemerintah daerah menyampaikan raperda kepada Mendagri atau gubernur untuk dievaluasi. Penyerahan harus dilakukan paling

¹ Lihat Pasal 1 angka 25 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

lambat 3 (tiga) hari setelah raperda mendapatkan persetujuan bersama antara gubernur dengan DPRD.

b. Pengkajian

Mendagri atau gubernur membentuk tim untuk menjalankan evaluasi yang beranggotakan atas komponen dalam lingkungan Kemendagri atau pemerintahan provinsi. Pembentukan tim ini dilakukan dengan mengeluarkan Keputusan Mendagri atau Gubernur. Tim evaluasi melaporkan hasilnya kepada Mendagri atau gubernur dalam bentuk berita acara.

c. Keputusan Mendagri atau Gubernur

Evaluasi terhadap raperda ditetapkan melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri atau Gubernur lalu diharmonisasikan serta dicetak pada kertas bertanda khusus oleh Biro Hukum Kementerian Dalam Negeri dan dibentuklah tim pengharmonisasian.

UU Pemda tidak memberikan pengertian secara khusus terhadap evaluasi raperda dan tidak semua raperda harus melalui tahap evaluasi sebelum disahkan menjadi perda. Raperda yang harus melalui tahap evaluasi sebelum disahkan adalah raperda tentang:

- a. Rencana Pembangunan-Jangka Panjang Daerah (RPJPD);
- b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD);
- c. Anggaran Pendapatan-dan Belanja Daerah (APBD);
- d. perubahan APBD;
- e. pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
- f. pajak daerah;

g. retribusi daerah; dan

h. tata ruang.

Ketentuan evaluasi raperda tersebut sesuai dengan Pasal 245 UU Pemda, yang mengatakan:²

Rancangan Perda Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur. Menteri dalam melakukan evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan dan untuk evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang tata ruang daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang. Rancangan Perda kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota. Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam melakukan evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan, dan untuk evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang tata ruang daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang. Hasil evaluasi rancangan Perda Provinsi dan rancangan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) jika disetujui diikuti dengan pemberian nomor register.

Mekanisme dan tata cara evaluasi raperda tidak secara lengkap diatur dalam UU Pemda, peraturan lebih lanjut tentang tata cara evaluasi raperda diatur dalam peraturan menteri. Pasal 227 UU Pemda menjelaskan:

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara perencanaan, pengendalian dan evaluasi pembangunan daerah, tata cara evaluasi rancangan perda tentang RPJPD dan RPJMD, serta tata

² Pasal 245 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

cara perubahan RPJPD, RPJMD, dan RKPD diatur dengan peraturan menteri.

Peraturan menteri tersebut adalah Peraturan--Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Permendagri No. 80 Tahun 2015). Evaluasi raperda tercantum dalam bab tersendiri dalam Pasal 91 sampai Pasal 94 Permendagri No. 80 Tahun 2015 untuk raperda provinsi dan Pasal 95 sampai Pasal 96 Permendagri No. 80 Tahun 2015 untuk raperda kabupaten/kota.

Menteri Dalam Negeri melakukan evaluasi raperda provinsi dan Gubernur melakukan evaluasi raperda kabupaten/kota sesuai dengan:³

- a. Undang-undang di bidang pemerintahan daerah. Adapun yang dimaksud dengan undang-undang di bidang pemerintahan daerah adalah:
 - i. RPJPD
 - ii. RPJMD
 - iii. APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD
 - iv. pajak daerah
 - v. retribusi daerah
 - vi. tata ruang daerah
- b. Peraturan perundang-undangan yang lainnya.

Peraturan perundang-undangan yang lainnya tersebut adalah:

- i. Rencana pembangunan industri
- ii. Pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status-desa menjadi kelurahan-atau kelurahan menjadi desa

³ Pasal 91 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang **Pembentukan Produk Hukum Daerah**.

Ketentuan yang sama mengenai evaluasi raperda juga terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten Dan Kota (PP Nomor 12 Tahun 2018) namun evaluasi raperda kabupaten/kota tentang rencana pembangunan industri dan pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi desa tidak disebutkan harus melalui tahapan evaluasi. Pasal 12 PP Nomor 12 Tahun 2018 yang menjelaskan:

Rancangan Perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah dalam rapat paripurna dapat diundangkan setelah dilakukan evaluasi oleh Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sesuai kewenangannya.

Setelah raperda disetujui bersama antara gubernur dan DPRD maka sebelum ditetapkan gubernur menyampaikan raperda kepada Mendagri paling lama 3 (tiga) hari melalui sekretaris jenderal. Sekretaris jenderal menyampaikan paling lama 3 (tiga) hari untuk dilakukan evaluasi kepada:⁴

- a. Direktur Jenderal (Ditjen) Bina Keuangan Daerah untuk raperda provinsi yang mengatur tentang APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah.

⁴ Lihat Pasal 92 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

- b. Ditjen Bina Pembangunan Daerah untuk raperda provinsi yang mengatur tentang RPJPD dan RPJMD, tata ruang daerah dan rencana pembangunan industri di provinsi.

Kemudian melalui masing-masing Ditjen Bina Keuangan Daerah dan Ditjen Bina Pembangunan Daerah beberapa raperda provinsi diatas dievaluasi melibatkan koordinasi dengan kementerian terkait. Beberapa raperda provinsi yang dimaksud adalah:⁵

- a. Raperda provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah dikoordinasikan dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan.
- b. Raperda tentang tata ruang daerah dikoordinasikan dengan menteri yang menyelenggarakan urusan-pemerintahan dibidang tata ruang.
- c. Raperda provinsi tentang rencana pembangunan industri dikoordinasikan dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang perindustrian.

Raperda yang telah melalui tahap evaluasi ditetapkan melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang evaluasi raperda.

Selanjutnya keputusan yang telah dibuat oleh Mendagri diharmonisasikan oleh tim harmonisasi evaluasi pada Sekretariat Jenderal Kemendagri dan dicetak pada kertas yang memiliki tanda khusus oleh Biro Hukum Kemendagri dengan menyampaikan:⁶

- a. Surat permohonan harmonisasi.

⁵ Lihat Pasal 93 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang **Pembentukan Produk Hukum Daerah**.

⁶ Lihat Pasal 94 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang **Pembentukan Produk Hukum Daerah**.

- b. Raperda disertai *softcopy* dalam bentuk *pdf*.
- c. Rancangan Kepmendagri tentang evaluasi disertai *softcopy*.

Sedangkan untuk evaluasi raperda kabupaten/kota tidak jauh berbeda dengan evaluasi raperda provinsi, yaitu dengan beberapa tambahan objek raperda dan mekanisme evaluasi menambahkan beberapa ketentuan yang ada di dalam ketentuan UU Pemda. Evaluasi raperda kabupaten/kota berdasarkan Permendagri No. 80 Tahun 2015 akan dijabarkan dibawah ini.

Bupati/walikota menyampaikan raperda kabupaten/kota kepada gubernur dengan batas paling lama 3 (tiga) hari sebelum raperda ditetapkan oleh bupati/walikota yang mengatur tentang:⁷

- a. RPJPD
- b. RPJMD
- c. APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD
- d. Pajak daerah
- e. Retribusi daerah.
- f. Tata ruang daerah
- g. Rencana pembangunan industri kabupaten/kota
- h. Pembentukan, penghapusan, penggabungan dan/atau perubahan status-desa menjadi kelurahan-atau kelurahan menjadi desa.

Raperda kabupaten/kota diatas diharuskan untuk mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat sebelum dilakukan penetapan oleh bupati/walikota. Selanjutnya gubernur melakukan evaluasi berkonsultasi dengan

⁷ Pasal 95 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang **Pembentukan Produk Hukum Daerah**.

Mendagri melalui Ditjen Bina Keuangan Daerah dan selanjutnya dikoordinasikan oleh Mendagri dengan menteri yang memiliki kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan pada bidang keuangan untuk raperda pajak daerah dan retribusi daerah. Sedangkan konsultasi dengan Mendagri melalui Ditjen Bina Pembangunan Daerah dan selanjutnya dikoordinasikan oleh Mendagri dengan menteri yang memiliki kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang untuk raperda tata ruang daerah. Konsultasi gubernur disampaikan dalam bentuk keputusan gubernur yaitu tentang evaluasi raperda kabupaten/kota untuk kemudian dilakukan pengkajian dan dikoordinasikan oleh perangkat daerah dibidang hukum provinsi.⁸

A.1.1. Kelemahan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah

1. Dualisme Pengawasan Preventif Antara Kemendagri dan Kementerian Hukum dan HAM

Bentuk pengawasan pembentukan raperda terdapat dalam beberapa aturan hukum positif di Indonesia dimana dalam setiap pembentukan raperda tidak hanya melibatkan satu lembaga saja sebagai pihak yang mengawasi. Kemendagri sebagai atasan dari pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota menjalankan pengawasan berdasarkan UU Pemda. Selain itu Kemenkumham juga memiliki wewenang pengawasan terhadap pembentukan raperda berdasarkan UU P3.

Menurut penulis, dalam proses pengawasan pembentukan raperda UU Pemda dan UU P3 adalah berjalan sendirian dan tidak saling

⁸ Lihat Pasal 96 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

melengkapi sehingga ada celah suatu raperda yang sejatinya tidak layak berdasarkan UU akan lolos menjadi suatu perda yang mempunyai kekuatan hukum mengikat. Di dalam UU Pemda maupun UU P3 beserta aturan pelaksanaannya Kemendagri maupun Kemenkumham seolah tidak ada ruang untuk berkoordinasi mengingat hasil pengawasan terhadap lembaga tersebut sangat perlu disampaikan guna terciptanya perda yang berkualitas.

Tabel dibawah ini menunjukkan lembaga negara yang berkaitan secara langsung maupun tidak langsung dengan keberadaan perda di Indonesia.

Tabel 4.1

Kewenangan Lembaga Negara Dalam Pengawasan Perda

Nama Lembaga	Kewenangan
Mahkamah Agung	<i>Judicial review</i> perda. Pemeriksaan permohonan keberatan dari pemerintah daerah atas pembatalan yang dilakukan oleh pemerintah
Presiden	Pembatalan perda
Kementerian Dalam Negeri	Pengawasan terhadap Perda melalui pengawasan preventif (evaluasi, fasilitasi) dan represif
BPHN (Kementerian Hukum dan HAM)	Pembinaan Hukum
Direktorat Fasilitas Perancangan (Kementerian Hukum dan HAM)	Penyiapan koordinasi dengan pemerintah daerah dan DPRD Provinsi, atau Kabupaten/Kota; Pelaksanaan pembinaan teknis perancangan peraturan daerah.
Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM	Melakukan harmonisasi dan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah
Direktorat Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Kementerian Keuangan)	Pengawasan Perda terkait dengan retribusi dan pajak daerah
Kementerian Pekerjaan Umum	Pengawasan Perda terkait dengan tata ruang

Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan	Analisis dalam bentuk rancangan peraturan perundang-undangan dan maupun peraturan perundang-undangan. Menguji kelayakan rancangan peraturan perundang-undangan untuk masuk dalam RKP
Komnas HAM	Riset dan advokasi
Komnas Perempuan	Riset dan advokasi

Sumber: Data Sekunder, diolah, 2018

Tabel 4.1 menunjukkan setidaknya ada 11 lembaga yang bersentuhan langsung dengan keberadaan perda di Indonesia. Lembaga-lembaga tersebut memiliki tugas dan wewenang yang dapat dibagi menjadi 2 (dua) kelompok besar yaitu terkait dengan pengawasan preventif dan represif. Masing-masing memiliki fungsi mulai dari pembinaan, pengawasan, evaluasi, analisa dan riset mengenai perda yang ada di Indonesia.

Namun yang perlu perhatian adalah ketentuan pengawasan preventif perda yang kewenangannya dimiliki oleh 2 (dua) lembaga kementerian yaitu Kemendagri dan Kemenkumham. Kemendagri melalui Direktorat Produk Hukum Daerah di bawah Direktorat Jenderal Otonomi Daerah telah melaksanakan pengawasan dalam proses pembuatan peraturan daerah yang sama halnya dengan Dirjen Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah dan Pembinaan Perancang Peraturan Perundang-undangan. Kedua lembaga yang terlibat dalam pengawasan raperda disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 4.2

Pengawasan Preventif dan Lembaga Yang Berwenang

No	Nama Pengawasan Preventif	Lembaga Yang Berwenang	Dasar Hukum
1	Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi.	Kemenkumham dan Kanwil Kemenkumham	Pasal 58 UU P3

			Pasal 74 Perpres Nomor 87 Tahun 2014
2	Fasilitasi	Mendagri melalui Dirjen Otda dan Gubernur	Pasal 88 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015
3	Evaluasi	Medagri dan Gubernur	Pasal 245 UU Pemda Pasal 91 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 Pasal 121 dan Pasal 126 Perpres Nomor 87 Tahun 2014

Sumber: *Data Primer, diolah, 2018.*

Model atau variasi pengawasan raperda dapat ditemui di beberapa aturan hukum positif di Indonesia. Selain evaluasi yang sudah dijelaskan di muka, terdapat harmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi serta fasilitasi terhadap peraturan daerah sebelum suatu raperda disahkan dan diundangkan menjadi suatu peraturan yang akan mengikat di daerah berlakunya. Jenis-jenis pengawasan tersebut sebenarnya saling membantu namun masih ditemui permasalahan didalam prosesnya yang mengakibatkan tujuan utama dari pengawasan raperda tidak terwujud.

Pertama, Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi. Dalam Pasal 58 ayat (1) Undang-Undang P3 proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi raperda yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD sendiri. Sehingga dalam hal ini pemerintah yaitu menteri/gubernur tidak memiliki

legitimasi untuk melakukan pengawasan dan pembinaan pada saat raperda dalam proses pembahasan. Dalam Pasal 58 ayat (1) menyatakan bahwa:⁹

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.

Ketentuan Pasal 58 ayat (1) dapat diartikan apabila suatu raperda yang berasal dari unsur DPRD tidak akan melibatkan Kemenkumham dalam proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi melainkan dilaksanakan oleh DPRD sendiri melalui alat kelengkapannya. Hal ini sangat disayangkan mengingat DPRD merupakan kepanjangan tangan langsung dari masyarakat di daerah. Menurut Basuki Tjahaja Purnama saat masih menjabat sebagai anggota Badan Legislasi DPR RI, DPRD memiliki peran sebagai wakil rakyat. DPRD memiliki hubungan langsung dengan konstituen (pemilih), hubungan dengan media dan kelompok, sumber daya (anggaran, staf, riset dan informasi) sebagai pertimbangan dalam menentukan keputusan politik yang berbentuk peraturan daerah yang bertujuan untuk perlindungan hak-hak individu masyarakat dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.¹⁰

Sedangkan dalam Pasal 58 ayat (2) terdapat proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi raperda provinsi dari atas usulan gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum serta dapat melibatkan instansi vertikal dari kementerian yang memiliki kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan pada bidang hukum.

⁹ Pasal 58 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang **Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**.

¹⁰ Basuki TP, **Penguatan Fungsi Legislasi DPRD** (online), ahok.org, dikases 17 Mei 2018.

Pasal 58 ayat (2) menyatakan bahwa:¹¹

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Sebagai salah satu aturan lanjutan dari UU P3 dibentuklah PP Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya. Perancang berkedudukan sebagai pelaksana teknis fungsional perancang pada unit kerja yang mempunyai tugas dalam pembentukan perda. Perancang mempunyai tugas melakukan pengharmonisasian dengan menyiapkan, mengolah, dan merumuskan raperda¹² serta keikutsertaan perancang dalam pembentukan perda ini dilaksanakan pada seluruh tahapan pembentukan perda, yaitu:¹³

a. Perencanaan.

penyusunan Naskah Akademik atau keterangan dan/atau penjelasan dan propemperda.

b. Penyusunan.

penyusunan pokok-pokok pikiran materi muatan; kerangka dasar atau sistematika; rumusan naskah awal; rancangan peraturan daerah.

¹¹ *Ibid.*

¹² Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang **Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya**.

¹³ Uraian lebih lanjut dapat dilihat dalam Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang **Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya**.

c. Pembahasan.

kegiatan pada pembahasan Pembicaraan Tingkat I dan Pembicaraan Tingkat II.

d. Pengesahan atau penetapan..

penyiapan naskah perda yang akan disahkan atau ditetapkan.

e. Pengundangan.

penyiapan naskah Peraturan Perundang-undangan yang akan diundangkan.

Pelibatan perancang berdasarkan amanat PP Nomor 59 Tahun 2015 menurut penulis merupakan jalan terang pembinaan dan pengawasan pembentukan peraturan daerah, namun ketentuan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi raperda ini dinilai oleh penulis tidak wajib dan hanya sebagai formalitas saja karena dalam kedua pasal tersebut menjelaskan ketentuan yang mengatakan “dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum” sehingga menurut penulis menunjukkan tidak adanya suatu kewajiban atau ketentuan yang mengikat dari pihak pemerintah daerah untuk berkoordinasi dalam merancang perda. Ketentuan ini tentu merupakan suatu kelemahan mengingat tidak semua raperda akan melewati tahap evaluasi.

Kedua, dalam fasilitasi permasalahan muncul ketika instansi vertikal terkait yaitu Kemendagri untuk provinsi dan gubernur untuk kabupaten/kota yang diharuskan untuk memfasilitasi rancangan perda tidak menjalankan tugasnya, dalam Pasal 89 ayat (2) Permendagri Nomor 80 Tahun 2015

mendelegasikan bahwa rancangan perda dilanjutkan pada tahap persetujuan antara kepala daerah dan DPRD. Pasal 89 ayat (2) Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 mengatakan:¹⁴

Apabila dalam tenggang waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah bagi provinsi dan gubernur tidak memberikan fasilitasi, maka terhadap:

- a. rancangan perda dilanjutkan tahapan persetujuan bersama antara kepala daerah dan DPRD; dan
- b. rancangan perkada, rancangan PB KDH dan rancangan peraturan DPRD dilanjutkan tahapan penetapan menjadi perkada, PB KDH atau Peraturan DPRD.

Mengingat pentingnya proses fasilitasi berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.HH-01.PP.05.01 Tahun 2016 Tentang Pedoman Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah yang di dalamnya memuat pedoman pengharmonisan raperda memberikan syarat berupa *checklist* untuk memastikan materi muatan raperda telah sesuai. Daftar *checklist* tersebut diantaranya:

1. Apakah rancangan peraturan daerah sudah dilengkapi dengan naskah akademis, penjelasan, atau keterangan yang konseptual?
2. Rancangan Peraturan Daerah berasal dari inisiatif DPRD atau Pemerintah Daerah?
3. Apakah ada suatu tujuan tertentu dibentuknya peraturan tersebut?
4. Kapan peraturan tersebut diperlukan berdasarkan prioritasnya?
5. Apakah judul Rancangan Peraturan Daerah sudah menunjukkan ruang lingkup materi yang diatur?
6. Dalam hal pendelegasian, apakah judul yang ditentukan sesuai dengan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi?
7. Apakah peraturan tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya?
8. Apakah peraturan tersebut tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945?
9. Apa tujuan dibentuknya peraturan daerah tersebut?

¹⁴ Pasal 89 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

10. Mengapa pengaturannya harus dengan peraturan daerah?
11. Apakah dengan dibentuknya peraturan tersebut akan dicapai suatu tujuan atau sasaran yang diinginkan?
12. Apakah peraturan tersebut akan mudah dilaksanakan?
13. Bagaimana dengan penerapannya jika peraturan tersebut disahkan/ditetapkan?
14. Bagaimana dengan biaya yang diperlukan untuk melaksanakan peraturan tersebut, termasuk penyediaan perangkat lunak dan kerasnya?
15. Berapa biaya dan anggaran yang dibutuhkan sehubungan dengan pelaksanaan peraturan tersebut?
16. Siapa yang berwenang untuk menjalankan peraturan tersebut?
17. Apakah terdapat tumpang tindih kewenangan?
18. Apakah peraturan tersebut tidak tumpang tindih dengan peraturan yang lain?
19. Apakah materi muatan peraturan sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan?
20. Apakah peraturan tersebut telah mendasarkan pada UU Pemda tentang Pemerintah Daerah, terutama terkait dengan kewenangan provinsi dan kabupaten/kota?
21. Apakah peraturan tersebut berpotensi melanggar hak asasi manusia?
22. Apakah peraturan tersebut merupakan pendelegasian dari peraturan di atasnya? Jika iya, apakah materi muatannya sesuai dengan yang diperintahkan ataukah melebihi yang diperintahkan?
23. Siapa yang berwenang dan lembaga/dinas apa saja yang terkait?
24. Bagaimana mekanisme penegakan dan pengawasan peraturan tersebut?
25. Apakah penyusunan norma peraturan sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia dan bahasa hukum serta bahasa peraturan perundang-undangan?
26. Apakah rumusan ketentuan pidana sesuai dengan Buku I KUHP, terutama asas-asas yang berkaitan dengan pemidanaan, pidana kurungan dan perbuatan yang bersifat pelanggaran?
27. Siapa yang menegakkan ketentuan pidana? Polisi atau Penyidik Pegawai Negeri Sipil? Bagaimana dengan Satpol Polisi Pamong Praja?
28. Apakah sanksi administratif belum cukup untuk memberikan efek jera bagi pelanggar? Jadi, apakah perlu ketentuan pidana?
29. Apakah keseluruhan format, sistematika, dan perumusan norma sudah sesuai dengan Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011?

Berdasarkan data *checklist* yang ada diatas maka sudah dipastikan apabila raperda yang akan disahkan sejalan dengan peraturan perundang-

undangan yang ada di atasnya dan kepetingan umum. Sehingga secara formil maupun materiil dapat untuk dilanjutkan ke tahap pengesahan raperda untuk dilakukan tahapan pembahasan raperda.

Namun, ketentuan pasal Pasal 89 ayat (2) Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 yang dijelaskan sebelumnya menandakan tidak adanya keseriusan dari pemerintah atasan untuk memastikan bahwa suatu peraturan daerah akan tidak bermasalah setelah ditetapkan mengingat raperda yang dilakukan fasilitasi tidak termasuk raperda yang harus melalui tahap evaluasi. Bahkan memungkinkan raperda hanya numpang lewat tidak dilakukan fasilitasi sama sekali.

2. Tidak Ada Mekanisme Keberatan dan Banding Atas Hasil Evaluasi

Permendagri No. 80 Tahun 2015 memberikan kewenangan instansi vertikal dalam melaksanakan tahapan evaluasi secara satu arah dalam arti pemda selaku instansi bawahan yang menyerahkan raperda untuk dievaluasi bersifat pasif dan hanya menunggu hasil evaluasi tanpa ada hak untuk menjawab apabila hasil evaluasi dirasa tidak sesuai dengan keinginan pemda setempat. Hak menjawab yang dimaksud adalah berupa hak keberatan yaitu ditujukan kepada instansi vertikal yang telah mengeluarkan hasil evaluasi raperda serta hak banding apabila keberatan yang diajukan masih dirasa belum sesuai yang ditujukan kepada atasan instansi vertikal yang mengeluarkan hasil evaluasi raperda. Hal ini menjadikan hak pemda dalam menjalankan otonomi berdasarkan asas desentralisasi rawan untuk dirampas oleh pemerintah atasan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 98 Permendagri No. 80 Tahun 2015 kesesuaian raperda terhadap hasil evaluasi ditandai dengan diikutinya pemberian nomor register oleh Mendagri, namun apabila hasil evaluasi tidak sesuai gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan dengan batas paling lama 7 (tujuh hari) yaitu terhitung sejak hasil evaluasi diterima. Hal yang sama demikian juga berlaku bagi pemerintah kabupaten/kota yang mendapat evaluasi raperda oleh gubernur. Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri Sumarsono mengatakan langkah untuk menghadang perda bermasalah salah satunya dengan tidak diberikan nomor registrasi terhadap perda yang tidak sesuai dengan fasilitasi yang dilakukan Kemendagri.¹⁵

Nomor register dapat digunakan sebagai jurus ampuh bagi Kemendagri dalam menghambat pengesahan raperda yang dinilai bermasalah karena hanya dengan tidak dikeluarkannya nomor register maka raperda tidak bisa diundangkan dan berlaku di daerah setempat. Hal ini tentu sangat membatasi ruang daerah dalam kewenangan melaksanakan otonomi daerah yang seluas-luasnya berdasarkan UU Pemda.

A.1.2. Kelebihan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah

1. Dapat Mendeteksi Raperda Bermasalah Secara Dini

Pelaksanaan evaluasi yang dilakukan setelah disetujuinya raperda antara kepala daerah dan DPRD menjadikan tahapan evaluasi tidak sekedar bersifat formalitas tahapan pembuatan perda, tetapi juga menjadi tahapan

¹⁵ Anonim, **Pusat Bisa Tolak Registrasi Perda (online)**, <http://mediaindonesia.com/read/detail/130675-pusat-bisa-tolak-registrasi-perda>, diakses 5 Juni 2018.

mengoreksi rancangan perda. Dengan begitu, koreksi terhadap setiap rancangan perda yang berpotensi bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi, dan kepentingan umum, dapat dilakukan lebih awal.

Banyaknya perda yang bermasalah disebabkan oleh banyaknya perancang perda yang kurang memahami teknik perancangan perundang-undangan termasuk asas-asas yang harus termuat didalamnya, selain itu juga kurang memperhatikan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Di samping itu, juga disebabkan oleh keterbatasan kemampuan pembentuk perda di daerah dalam memahami substansi atau materi perda, bahkan banyak perda yang tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat yang telah diwakilinya. Menurut Muhammad Suharjono, persoalan materi sebenarnya tidak hanya disebabkan oleh ketidakmampuan perancang, namun juga sering disebabkan oleh banyaknya pengaruh kepentingan dalam perda sehingga terjadi tarik menarik. Faktor penyebab terjadinya perda yang bermasalah sebagai berikut:¹⁶

- a. Implementasi otonomi daerah telah berdampak terhadap lahirnya berbagai persoalan ketika diterapkan dilapangan, karena pelaksanaan otonomi daerah sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor yang meliputi kemampuan si pelaksana, kemampuan dalam keuangan, ketersediaan alat dan bahan, dan kemampuan sumber daya manusianya dalam berorganisasi termasuk

¹⁶ Muhammad Suharjono, **Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah**, DIH, Jurnal Ilmu Hukum Pebruari 2014, Vol. 10, No. 19, halaman 29.

kemampuan dalam melakukan proses legislasi. Otonomi daerah masih diwarnai oleh kepentingan elit lokal yang mencoba memanfaatkan otonomi daerah sebagai momentum untuk mencapai kepentingan politiknya.

- b. Pergeseran kewenangan dalam pembentukan peraturan daerah kepada DPRD ternyata tidak menjadikan hasil produk peraturan daerah lebih baik. Sebab pergeseran kewenangan tersebut tidak diikuti dengan kemampuan legislasi yang dimiliki oleh DPRD, anggota DPRD sendiri tidak pernah mendapat pelatihan secara khusus tentang pembentukan Peraturan Perundang undangan, disamping itu masyarakat tidak diberi ruang untuk menyalurkan aspirasinya atau turut mencermati rancangan perda.
- c. Terjadinya pemahaman yang keliru terhadap penerapan politik hukum, sehingga hal tersebut dijadikan sarana deal-deal politik dalam penuangan muatan materi suatu peraturan daerah. Secara umum terkait dengan lemahnya kemampuan legislasi anggota dewan ini tidak terlepas dari sistem rekrutmen anggota DPRD.

Sebagaimana diketahui bahwa saat ini seleksi calon anggota dewan yang dilakukan partai politik tidak didasarkan pada kualitas calon anggota dewan. Politik aliran dan kepentingan pragmatis saat ini menjadi model partai politik dalam melakukan rekrutmen calon legislatifnya. Popularitas dalam segala bentuk bahkan kekayaan dan jenisnya menjadi acuan penetapan calon, seseorang yang pernah atau sedang populer di masyarakat, tidak peduli karena kepiawaiannya menghibur masyarakat, atau karena

tindak kejahatan yang pernah dilakukannya, seperti koruptor tetap saja dapat menjadi anggota dewan. Oleh karena itu, tidak dapat disalahkan meskipun tidak harus menyalahkan tentang kualitas perda yang kurang baik, yang kurang mengakomodir kepentingan masyarakat, dan akhirnya harus diuji meterikan.¹⁷

Pendeteksian dini akan memangkas anggaran negara dalam melaksanakan tahapan pembentukan perda. Abdul Ghofar Ismail mengungkapkan bahwa untuk anggaran untuk membuat raperda hingga menjadi perda berkisar Rp. 250-Rp 300 juta. Menurutnya, anggaran sebesar itu belum termasuk biaya tenaga ahli. Anggaran tersebut juga habis untuk biaya konsultasi maupun kunjungan kerja.¹⁸

2. Koordinasi Antar Lembaga Negara

Evaluasi raperda dilaksanakan hanya untuk beberapa raperda dibidang pemerintahan daerah saja, yaitu raperda tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, serta tata ruang daerah. Khusus untuk pemerintah kabupaten/kota ditambah raperda mengenai rencana pembangunan industri kabupaten/kota dan pembentukan, penghapusan, penggabungan dan/atau perubahan status desa menjadi kelurahan atau sebaliknya yaitu kelurahan menjadi desa.

Kemendagri dalam beberapa pelaksanaan evaluasi tersebut melibatkan konsultasi dengan kementerian terkait sehingga terjadi

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ DPD PKS Kota Surakarta, **Anggaran Pembuatan Perda Antara Rp 250 Hingga Rp 300 Juta (online)**, <http://pks-solo.or.id/news/7-legislatif/376-anggaran-perda-250-hingga-300-juta.html>, diakses 4 Juni 2018.

koordinasi antar kementerian menurut penulis pengawasan dan pembinaan bisa berjalan efektif dan beriringan tidak saling tumpang tindih. Raperda tentang pajak daerah dan retribusi daerah berkoordinasi dengan menteri yang memiliki kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan. Raperda tentang tata ruang daerah berkoordinasi dengan menteri yang memiliki kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang tata ruang. Raperda tentang rencana pembangunan industri berkoordinasi dengan menteri yang memiliki kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang perindustrian.

Pentingnya koordinasi antar lembaga negara yaitu untuk menghindari lembaga-lembaga negara dan pemerintahan yang bersifat tumpang tindih dalam norma dan praktik kerjanya di lapangan. Menurut Jimly Asshiddiqie, salah satu hal untuk menghindari tumpang tindih kewenangan adalah penetapan bidang-bidang koordinasi lembaga-lembaga dimaksud dengan kementerian negara yang sudah ada berdasarkan prinsip bahwa tugas-tugas pemerintahan harus dipandang telah terbagi habis dalam pembidangan kabinet pemerintahan di bawah kepemimpinan presiden, baik sebagai kepala pemerintahan ataupun kepala negara.¹⁹

A.2. Kelemahan dan Kelebihan Klarifikasi Rancangan Peraturan Daerah

Salah satu pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah adalah pengawasan yang dilakukan sesudah perda disahkan. Dalam hal ini pemerintah

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Beberapa Catatan Lembaga-Lembaga Khusus Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Seminar Nasional Lembaga-Lembaga Non-Struktural, Kantor Menpan RI, 2011

melakukan klarifikasi. Definisi yuridis klarifikasi diatur dalam Perpres No. 87 Tahun 2014, yang menyebutkan²⁰ bahwa “klarifikasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap peraturan daerah dan peraturan gubernur atau peraturan bupati/walikota untuk disesuaikan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.” Bentuk pengawasan ini dipadankan sebagai *executive review* sebagai bentuk dari pengawasan represif terhadap perda.

Mekanisme klarifikasi ini gubernur menyampaikan peraturan daerah provinsi kepada menteri yang memiliki kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri dengan batas jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal ditetapkan untuk mendapatkan klarifikasi tak terkecuali perda provinsi yang telah dilakukan tahapan evaluasi.²¹ Menteri yang memiliki kewenangan menyelenggarakan urusan di bidang dalam negeri membentuk sebuah tim klarifikasi dalam bentuk keputusan menteri yang unsur keanggotaannya terdiri atas kementerian yang memiliki kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri dan kementerian atau lembaga terkait.²²

Tim klarifikasi kemudian melakukan klarifikasi terhadap perda dengan hasil klarifikasi berupa:²³

²⁰ Angka 18 Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang **Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**.

²¹ Lihat Pasal 131 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang **Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**.

²² Lihat Pasal 132 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang **Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**.

²³ Pasal 133 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang **Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**.

Tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; atau bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Apabila hasil klarifikasi perda provinsi dinyatakan tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, menteri yang memiliki kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri menerbitkan surat kepada provinsi melalui gubernur yang berisi pernyataan perda telah sesuai. Sedangkan apabila hasil klarifikasi dinyatakan perda provinsi bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya menteri yang memiliki kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri menerbitkan surat kepada gubernur yang berisikan rekomendasi supaya pemda daerah provinsi melakukan penyempurnaan perda provinsi atau melakukan pencabutan perda provinsi dan apabila pemda provinsi tidak melaksanakan hasil klarifikasi maka perda provinsi tersebut dibatalkan.²⁴ Pembatalan dapat berupa beberapa (pasal dan/atau ayat) atau semua materi muatan yang ada dalam perda provinsi ditetapkan dengan produk hukum berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku²⁵ dan disertai alasan dalam rentang waktu paling lama 60 (enam puluh) hari dimulai sejak tanggal diterimanya perda provinsi. Pembatalan menunjukkan pasal

²⁴ Lihat Pasal 134 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang **Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

²⁵ Lihat Pasal 135 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang **Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

dan/atau ayat yang dinyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.²⁶

Gubernur dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari dimulai sejak tanggal diterimanya pembatalan harus menghentikan pelaksanaan perda provinsi dan selanjutnya perda tersebut dicabut dengan perda.²⁷ Apabila pemerintah daerah provinsi merasa keberatan terhadap pembatalan perda provinsi gubernur dapat mengajukan keberatan kepada MA dan apabila dikabulkan maka peraturan perundang-undangan yang membatalkan perda tersebut menjadi batal serta tidak mempunyai kekuatan hukum tetap.²⁸

Pengawasan yang dilakukan pun diatur secara bertingkat. Terhadap perda kabupaten/kota, klarifikasi merupakan wewenang gubernur. Sementara itu, terhadap perda provinsi kewenangan pengawasannya ada pada Mendagri. Jenjang pengawasan ini juga terjadi terhadap kewenangan pembatalannya. Pembatalan terhadap perda provinsi merupakan kewenangan presiden dengan menetapkan Dalam hal ini kewenangan Mendagri sebatas pada pengusulan. Sedangkan untuk perda kabupaten/kota, kewenangan pembatalannya ada pada Mendagri sedangkan gubernur mempunyai kewenangan untuk mengusulkan pembatalan.²⁹

²⁶ Lihat Pasal 136 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang **Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

²⁷ Lihat Pasal 137 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang **Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**.

²⁸ Lihat Pasal 138 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang **Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**.

²⁹ M Nur Sholikin dkk, **Laporan Kajian tentang Implementasi Pengawasan Perda oleh Pemerintah dan Mahkamah Agung Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia**, BPHN, Jakarta, 2011, halaman 15.

Sedangkan untuk klarifikasi perda kabupaten/kota diawali dengan bupati/walikota melakukan penyampaian perda kabupaten/kota kepada pemda provinsi melalui gubernur dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari dimulai sejak tanggal ditetapkannya untuk mendapatkan klarifikasi.³⁰ Setelah itu gubernur membentuk tim klarifikasi yang beranggotakan atas Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sesuai kebutuhan dan ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.³¹

Tim klarifikasi yang telah terbentuk melakukan klarifikasi perda kabupaten/kota dengan hasil:³²

Tidak bertentang dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; atau bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam hal hasil klarifikasi dinyatakan tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi di atasnya, gubernur menerbitkan surat kepada pemda kabupaten melalui bupati/walikota yang berisikan pernyataan telah sesuai namun apabila hasil klarifikasi dinyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi di atasnya, maka gubernur menerbitkan surat hasil klarifikasi yang berisikan rekomendasi supaya pemda kabupaten/kota melakukan penyempurnaan atau pencabutan perda kabupaten/kota dan apabila tidak melaksanakan hasil klarifikasi gubernur

³⁰ Lihat Pasal 139 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang **Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**.

³¹ Lihat Pasal 140 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang **Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**.

³² Pasal 141 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang **Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**.

mengusulkan dilakukan pembatalan perda kabupaten/kota berdasarkan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.³³

Pembatalan tersebut dilakukan terhadap sebagian (berupa pasal dan/atau ayat) atau seluruh materi perda kabupaten/kota ditetapkan melalui produk hukum sesuai dengan ketentuan yang ada dalam peraturan perundang-undangan³⁴ dan disertai alasan beserta menunjukkan pasal dan/atau ayat yang dinyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Pembatalan ditetapkan dengan jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari dimulai sejak tanggal diterimanya perda kabupaten/kota.³⁵ Dalam waktu 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya pembatalan perda bupati/walikota harus menghentikan pelaksanaan perda kabupaten/kota dan dicabut dengan perda³⁶ dan apabila keberatan pembatalan perda kabupaten/kota tersebut pemerintah daerah kabupaten/kota dapat mengajukan sebuah keberatan atau banding kepada MA. Apabila MA mengabulkan keberatan sebagian atau seluruhnya, putusan MA menyatakan peraturan perundang-undangan yang telah membatalkan perda menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.³⁷

A.2.1. Kelemahan Klarifikasi Raperda

1. Kesamaan Batu Uji dengan Evaluasi Raperda

³³ Lihat Pasal 142 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

³⁴ Lihat Pasal 143 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

³⁵ Lihat Pasal 144 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

³⁶ Lihat Pasal 145 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

³⁷ Lihat Pasal 146 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pasal 131 ayat (2) menyatakan klarifikasi perda juga diterapkan terhadap perda baru disahkan telah dilakukan tahap evaluasi. Dimana evaluasi sendiri berfungsi untuk melakukan pengkajian dan penilaian terhadap raperda supaya sesuai dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Kesamaan dari klarifikasi perda dan evaluasi raperda adalah alat uji yang digunakan. Klarifikasi dan evaluasi merupakan sarana untuk menguji kesesuaian raperda/perda dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau kepentingan umum. Secara substansial, alat uji klarifikasi dan evaluasi adalah sama. Menurut Imam Soebechi, kesamaan organ yang menguji dan kesamaan alat uji dalam klarifikasi dan evaluasi menyebabkan terjadinya pengulangan pengawasan dari pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah terhadap kewenangan pengaturan (*legislation*). Hal tersebut menjadi tidak efektif jika materi yang diuji sama. Pengulangan pengujian tidak akan terjadi apabila evaluasi atau bahkan *executive preview* berjalan efektif.³⁸

2. Keberadaan Perda Bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang Lebih Tinggi dan/atau Kepentingan Umum Baru Bisa Diketahui Sudah Berbentuk Perda

Berdasarkan Pasal 134 ayat (2) Perpres No. 87 Tahun 2014 apabila perda yang telah diklarifikasi bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya

³⁸ Imam Soebechi, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012 halaman 278.

maka perda tersebut harus dilakukan penyempurnaan supaya tidak dilakukan pembatalan. Mekanisme penyempurnaan tidak diatur dalam Perpres No. 87 Tahun 2014 mengingat klarifikasi dilakukan untuk produk hukum berupa perda yang sudah diundangkan dan memiliki kekuatan hukum tetap, sehingga secara norma tidak semudah merevisi atau mengubah isi raperda yang masih dalam bentuk rancangan. Penyempurnaan ditujukan terhadap materi muatan perda sehingga menurut penulis penyempurnaan akan merubah isi baik ayat maupun pasal dalam perda dan dalam hal perda yang telah diundangkan penyempurnaan harus melalui mekanisme perubahan perda tersebut. Perubahan perda merujuk pada ketentuan UU P3 yaitu: perencanaan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan.

A.2.2. Kelebihan Klarifikasi Raperda

Keberadaan klarifikasi didasari bahwa dalam negara kesatuan daerah memperoleh kewenangan sebagai akibat dari penyerahan kewenangan yang diberikan oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan. Karena itu pemerintah berhak menilai apakah daerah telah menggunakan kewenangan yang diberikannya sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.³⁹ Klarifikasi perda memiliki prosedur pengawasan secara berjenjang. Perda yang telah disahkan kemudian diawasi secara bertingkat oleh pemerintah pusat untuk perda provinsi dan pemerintah provinsi untuk perda kabupaten/kota sebagai wakil pemerintah pusat. Gubernur berwenang mengawasi perda kabupaten/kota. Selanjutnya Mendagri memiliki kewenangan mengawasi perda provinsi. Pengawasan berjenjang ini diatur sesuai pada UU Pemda.

³⁹ Naskah Akademik Undang-Undang Pemerintahan Daerah dari Pemerintah

UU Pemda memberikan kewenangan pengawasan raperda kepada menteri dan gubernur termasuk kewenangan pembatalan perda melalui alat instrumen berupa produk hukum keputusan menteri dan keputusan gubernur.⁴⁰ Menteri diberi kewenangan membatalkan perda provinsi sedangkan gubernur diberi kewenangan membatalkan perda kabupaten/kota namun apabila gubernur tidak melaksanakan pembatalan perda maka menteri dapat melakukan pembatalan perda tersebut⁴¹. Keputusan pembatalan yang telah dilakukan ini pemda harus menindaklanjuti dengan memberhentikan pelaksanaan perda serta pencabutan perda yang telah dibatalkan. Apabila pemda tidak melaksanakan tindak lanjut perda yang telah dibatalkan, di dalam UU Pemda telah terdapat sanksinya. Ketentuan keberadaan sanksi bagi pemda merupakan materi pengaturan baru yang dalam UU Pemda sebelumnya tidak ada.⁴²

Menurut hemat penulis berdasarkan mekanisme klarifikasi raperda Mendagri/gubernur dalam menentukan perda apakah bertentangan dengan kepentingan umum maupun peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi hanya dengan menerbitkan surat kepada gubernur, bupati/walikota. Hal ini menandakan klarifikasi lebih efisien, mudah, dan akuntabel. Klarifikasi juga dinilai lebih demokratis lantaran daerah lebih mandiri dalam membuat regulasi tanpa dihantui ketakutannya pembatalan oleh pusat di fase rancangan.⁴³

Kelebihan selanjutnya adalah sanksi yang tegas terhadap daerah yang masih menjalankan perda yang telah dibatalkan. Ada 2 (dua) bentuk sanksi yang akan

⁴⁰ Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang **Pemerintahan Daerah**.

⁴¹ Pasal 251 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang **Pemerintahan Daerah**.

⁴² M. Nur Solikhin, 2016, **Efektivitas Executive Review Perda (online)**, <http://www.pshk.or.id/id/blog-id/efektivitas-executive-review-perda/>, diakses 04 Juni 2018.

⁴³ Robert Andi Jaweng, **Memperkuat Otonomi Fiskal Daerah**, Analisis CSIS Vol. 39 No. 4 2010:513-533, halaman 516.

diterima oleh pemda berupa sanksi administratif dan sanksi penundaan evaluasi raperda. Sanksi administratif ditujukan terhadap kepala daerah dan juga anggota DPRD berupa tidak akan dibayarkannya hak-hak keuangan selama jangka waktu tiga bulan.⁴⁴ Khusus untuk perda tentang retribusi dan pajak daerah, jika pemda masih memberlakukan perda yang telah mendapatkan pembatalan maka akan diterapkan pengenaan sanksi sanksi berupa penundaan atau pemotongan dana alokasi umum dan/atau dana bagi hasil dari pusat.⁴⁵

Selanjutnya, pemda diberi hak berdasarkan UU Pemda untuk mengajukan keberatan atau banding jika tidak setuju dengan keputusan pembatalan perda.⁴⁶ Gubernur dapat mengajukan keberatan atau banding atas pembatalan perda provinsi kepada presiden. Sedangkan, bagi bupati/walikota mengajukan keberatan pembatalan perda kepada Mendagri. Selama pemda mengajukan keberatan, sanksi yang telah diatur dalam Pasal 252 ayat (3) belum diberlakukan. Hal ini dinilai adil karena untuk menghindari kesewenang-wenangan pemerintah pusat terhadap pemda dalam menjalankan otonominya.

B. Penguatan *Executive Preview* Sebagai Upaya Mengantisipasi Peraturan Daerah Yang Bertentangan Dengan Peraturan Perundang-Undangan Yang Lebih Tinggi Atau Nilai-Nilai Negara Hukum

Pemerintah daerah merupakan subdivisi pemerintahan pusat. Dalam negara kesatuan pemda keberadaannya langsung di bawah pemerintah pusat, sedangkan

⁴⁴ Pasal 252 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁵ Pasal 252 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁶ Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

dalam negara serikat pemda di bawah negara bagian. Bhenyamin Hoessein berpendapat.⁴⁷

Dalam negara kesatuan pemerintah daerah adalah *dependent* dan subordinat terhadap pemerintah pusat sedangkan dalam negara serikat pemerintah daerah adalah *dependent* dan subordinat terhadap negara bagian. Dengan demikian, baik dalam negara kesatuan maupun dalam negara serikat pemerintah daerah tidak lepas sama sekali dari sistem pemerintahan nasional. Pemerintah daerah hanya bagian atau subsistem dari sistem pemerintahan nasional. Karena pemerintah daerah merupakan bagian dari sistem pemerintahan nasional, maka antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terdapat hubungan antarpemerintahan yang saling terjalin sehingga membentuk satu kesatuan pemerintahan nasional.

Peraturan daerah akan selalu berada dalam sistem hukum di Negara Republik Indonesia, yang kedudukannya berada di bawah pengaturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga negara, atau lembaga pemerintah tingkat pusat.⁴⁸ Keberadaan peraturan daerah merupakan wujud adanya kewenangan penyelenggaraan otonomi sebagai mana dirumuskan secara tegas di dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 yang mengatakan⁴⁹

Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Negara yang berciri demokrasi konstitusional, UU berfungsi salah satunya untuk membatasi kekuasaan pemerintah sehingga dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian hak-hak warga negara akan terlindungi. Oleh karena itu perubahan-perubahan yang terjadi dalam aturan yang ada di perda tidak semata-mata mengikuti dinamika

⁴⁷ Hanif Nurcholis, **Hubungan Pemerintahan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Serta Peran Wakil Pemerintah**, Jurnal Studi Pemerintahan Vol.2 No.2 Agustus 2011, halaman 323.

⁴⁸ Mukhlis Taib, **Dinamika Perundang-undangan di Indonesia**, Reflika Aditama, Bandung, 2017, halaman 221.

⁴⁹ Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

pembangunan dan pengembangan suatu daerah namun juga mengatur serta membatasi ruang gerak pemda agar tidak melaksanakan tindakan yang semena-mena kepada masyarakat.

Berdasarkan penjelasan di atas maka harus diperlukan politik hukum yang baik. Politik hukum diartikan arah kebijakan hukum (*legal policy*) yang dibuat secara legal oleh negara, mengenai hukum apakah akan diberlakukan hukum itu atau tidak diberlakukan untuk mencapai tujuan negara. Dalam arti sempit, hukum sebagai instrumen untuk mendapatkan tujuan dari negara oleh karena itu pembuatan hukum yang baru atau pencabutan hukum yang lama oleh negara harus dijadikan suatu langkah untuk mencapai tujuan negara.⁵⁰

Dalam mengatur negara, bangsa dan didalamnya terdapat rakyat yang mendiami politik hukum sangat erat dan kaitannya. Jika dikaitkan dengan politik hukum di daerah, maka politik hukum sebenarnya telah dilaksanakan pengejawantahan dalam nuansa kehidupan bersama para masyarakat di daerah, sehingga politik hukum di daerah wajib terwujud dalam seluruh jenis perda. Hal ini ditujukan supaya tercapai kepastian hukum dalam pelaksanaannya yang dilakukan oleh seluruh masyarakat di daerah.

Hal ini dikarenakan banyak perda yang tumpang tindih dengan perda lainnya. Misalnya perda yang mengatur pertambangan di daerah bertentangan dengan perda tentang kehutanan, masyarakat adat dan pengelolaan aset di daerah. Keempat elemen yang disebutkan sesungguhnya terkait, karena logikanya masyarakat adat bertempat tinggal di hutan yang memiliki kekayaan alam

⁵⁰ Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3S, Jakarta, 2007, halaman 48.

berkualitas baik dan merupakan sebuah aset daerah. Tetapi dalam pengaturan pertambangan justru memberikan hak kepada kuasa pertambangan daripada masyarakat adat itu sendiri. Hal-hal semacam ini sering terjadi di daerah-daerah yang kawasan hutan dan alamnya terkandung sumber daya alam melimpah.⁵¹

Menurut Jazim Hamidi, beberapa hal sehingga memunculkan politik hukum di daerah adalah sebagai berikut:⁵²

a. Sejarah

Secara historis, eksistensi pemerintahan daerah telah dikenal sejak masa kerajaan-kerajaan nenek moyang dahulu kala, hingga terhadap sistem pemerintahan yang diberlakukan oleh penjajah (kolonialisme mulai dari Belanda, Portugis, Spanyol, Inggris hingga Jepang). Demikian juga berkaitan dengan kemasyarakatan dan susunan pemerintahannya mulai dari tingkat desa, kampung, nagari, atau istilah yang lainnya, sampai pada puncak pimpinan pemerintahan. Di samping itu upaya membandingkan dengan sistem pemerintahan yang berlaku di negara lain juga penting dijadikan pertimbangan bagi pembentukan pemerintahan daerah.

Bentuk pemerintahan daerah sebenarnya telah ada sejak Belanda menguasai Indonesia. Pemerintahan daerah yang dibentuk kala itu adalah untuk mengakomodir urusan-urusan negara sekaligus upeti (pajak) yang diinginkan pemerintah pusat melalui cabangnya di pemerintahan daerah.

Berdasarkan hal tersebut, maka pemerintah Indonesia sejak proklamasi

⁵¹ Jazim Hamidi, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2011, halaman 3.

⁵² *Ibid.*, halaman 10.

kemerdekaan pada 17 Agustus 1945, merancang konstitusi yang di dalamnya terdapat aturan secara eksplisit mengenai pemda. Hal ini terlihat dalam pola pikir dan berbagai usulan yang muncul sewaktu *the founding fathers* mengadakan sidang-sidangnya dalam mempersiapkan UUD-nya, yang kemudian dikenal dengan UUD NRI 1945.

Dikeluarkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah merupakan awal mula peraturan tentang pemda di Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan. Ditetapkannya UU itu merupakan *resultante* dari bermacam pertimbangan sejarah pemerintahan di masa kerajaan serta masa pemerintahan kolonialisme. Dengan demikian, produk undang-undang tentang pemerintahan daerah yakni Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri; Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah; Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah serta yang saat ini berlaku yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang

Pemerintahan Daerah. Sehingga dalam pandangan sejarah, pemerintah daerah lebih di dorong karena adanya keberadaan pemda yang telah berjalan serta dilaksanakan dengan selang beberapa masa, baik saat sebelum maupun saat sesudah proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia.⁵³

b. Situasi dan Kondisi Wilayah

Dilihat dari segi geografis, wilayah Indonesia merupakan rangkaian kepulauan yang terbangun dari ribuan pulau besar maupun kecil yang satu sama lain dipisahkan oleh laut, selat serta dikelilingi lautan yang luas. Kondisi wilayah yang seperti ini, merupakan konsekuensi yang logis terhadap munculnya berbagai suku dengan ada istiadat, kebiasaan, kebudayaan dan ragam bahasa di daerahnya masing-masing.

Teritorial Indonesia meliputi sekitar 250 *zelfbesturendelandchappen* dan *volksgemen schappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang. Daerah-daerah tersebut memiliki susunan asli dan karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa dan segala peraturan negara mengenai daerah-daerah itu mengingatkan hak asal-usul daerah tersebut.

Keanekaragaman yang menjadi ciri bangsa Indonesia, harus diatur dengan baik sehingga dapat menjadi harta bangsa yang berharga untuk datangnya devisa guna meningkatkan pendapatan nasional. Oleh karena itu, dipandang akan lebih efisien serta efektif jika pengelolaan berbagai

⁵³ *Ibid.*, halaman 10-12.

urusan pemerintahan ditangani perangkat pemerintah yang berada di wilayah daerah-daerah tersebut. Pada akhirnya mendorong pemerintah pusat untuk membentuk pemerintahan di daerah dengan disertai pemberian hak otonomi daerah dalam mengurus rumah tangganya.⁵⁴

c. Keterbatasan Pemerintah

Setelah disepakatinya asas dan tujuan perjuangan bangsa Indonesia sebagaimana tertuang dalam naskah pembukaan UUD NRI 1945 hasil amandemen IV, dalam pelaksanaannya memerlukan perangkat pemerintahan di masing-masing daerah, karena disadari tidak semua urusan pemerintah dapat dijalankan sendiri oleh pemerintah pusat.

Hal ini diperkuat dalam ketentuan Pasal 18 huruf a UUD NRI 1945 yang mengamanatkan tentang hubungan wewenang pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota atau antara provinsi, kabupaten serta kota, yang diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Demikian pula dalam Pasal 18 huruf b UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus yang diatur dengan undang-undang. Selain itu negara juga mengakui serta menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, sepanjang masih eksis dan sejalan dengan perkembangan hukum dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam konstitusi dan undang-undang.

⁵⁴ *Ibid.*, halaman 12.

Ketentuan di atas dimaksudkan untuk menjaga agar pemerintahan daerah tidak memisahkan diri dari pemerintahan pusat. Maka dinyatakan selanjutnya bahwa di luar daerah otonom, ada yang bersifat administrasi saja, di mana semua daerah itu adalah wilayah administrasi pemerintahan negara yang mana pembentukannya ditetapkan berdasarkan undang-undang. Hal ini membawa konsekuensi logis terhadap kesiapan dan kemauan politik pemerintah untuk turut menyertakan personel, perangkat, dan pembiayaan dalam urusan pemerintahan yang telah diserahkan dari pemerintah pusat kepada pemda.⁵⁵

d. Pengaruh Politis dan Psikologis

UUD NRI 1945 dalam awal penyusunan, pandangan yang menonjol pada saat itu adalah wawasan integralitas dan demokratis serta semangat persatuan dan kesatuan nasional. Hal ini juga diperkuat karena keinginan bangsa Indonesia yang telah lama ingin mempersatukan diri sebagai negara merdeka, yang dimulai dengan adanya Sumpah Pemuda yang diucapkan pada tanggal 28 Oktober 1928.

Dengan demikian, untuk tetap menjaga kekompakan semua tokoh dan keutuhan masyarakat dan wilayah, daerah-daerah perlu memilih pemerintahan daerah sendiri dalam kerangka negara kesatuan, disamping untuk menumbuhkan rasa tanggung jawab untuk mengisi kemerdekaan serta sekaligus memberikan kesempatan daerah untuk

⁵⁵ *Ibid.*, halaman 14.

berperan serta di dalam menjalankan roda pemerintahan, sebagai perwujudan semangat dan jiwa demokrasi bangsa Indonesia.⁵⁶

Disisi lain otonomi daerah yang dahulu dicita-citakan sebagai salah satu harapan dari reformasi saat ini dianggap keblablasan. Otonomi daerah telah mendorong berubahnya posisi gubernur, walikota atau bupati menjadi raja-raja kecil di daerah. Karena seorang kepala daerah yang memiliki kewenangan untuk menjual tambang atau memberikan izin praktek pertambangan atau kekayaan alam daerah lainnya. Otonomi daerah yang saat ini dipraktekkan di Indonesia juga telah menyalahi bila dilihat dari perspektif manajemen. Seorang Presiden tidak bisa memperingati kepala daerah yang tidak menjalankan programnya. Presiden juga tidak bisa melakukan tindakan tegas seperti mencopot kepala daerah yang dianggap tidak melaksanakan tugasnya.⁵⁷

Bagir Manan mengemukakan dua jenis atau lingkup pengawasan baku terhadap satuan pemerintahan otonomi, yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Pengawasan preventif dikaitkan dengan kewenangan mengesahkan, sementara pengawasan represif berkenaan dengan wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*scorshing*).⁵⁸ Berdasarkan waktu pelaksanaan pengawasan, Paulus Effendi Lotulung menyebut dua jenis yaitu kontrol *a-priori* dan kontrol *a-posteriori*. Kontrol *a-priori* merupakan bentuk kontrol pengawasan yang pelaksanaannya sebelum dilakukan tindakan atau dikeluarkannya baik berupa keputusan, ketetapan

⁵⁶ *Ibid.*, halaman 15.

⁵⁷ Marzuki Alie, disampaikan dalam kuliah tamu yang berjudul **Indonesia Masa Kini: Dalam Perspektif Manajemen** di Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya, Oktober 2012.

⁵⁸ Bagir Manan, **Menyongsong Fajar Otonomi Daerah**, FH UII Press, Yogyakarta, 2001, halaman 341.

pemerintah maupun peraturan yang lainnya yang menjadi wewenang pemerintah. Pengawasan ini mengandung unsur pengawasan preventif. Sedangkan kontrol *a-posteriori* merupakan bentuk pengawasan yang pelaksanaannya sesudah dikeluarkan baik berupa keputusan, ketetapan pemerintah maupun sesudah terjadinya tindakan pemerintah. Pengawasan ini mengandung unsur pengawasan yang disebut represif yang bertujuan mengoreksi tindakan keliru yang telah terjadi.⁵⁹ Presiden yang memiliki pengawasan tertinggi dalam bidang pemerintahan bertanggungjawab atas jalannya pemerintahan di Republik Indonesia, namun demikian setelah adanya putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 dan nomor 137/PUU-XIII/2015 yang berimplikasi terhadap aturan mekanisme pembatalan perda kabupaten/kota oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan pembatalan perda provinsi oleh Mendagri dinilai bertentangan dengan UUD 1945. Pengujian atau pembatalan Perda dinyatakan menjadi murni ranah kewenangan konstitusional Mahkamah Agung (MA) sesuai dengan Pasal 24A UUD NRI 1945 yang mengatakan:

Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 telah mengatur MA sebagai lembaga yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Kedudukan keputusan menteri dan gubernur bukanlah bagian dari rezim peraturan perundang-undangan, sehingga tidak dapat dijadikan produk hukum untuk membatalkan Perda Kabupaten/Kota. Sebab keliru membatalkan perda sebagai

⁵⁹ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, halaman 16-17.

produk hukum berbentuk peraturan, dengan keputusan gubernur sebagai produk hukum berbentuk keputusan, kewenangan penghapusan perda mutlak di tangan MA.⁶⁰

Evaluasi merupakan salah satu tahapan dimana suatu raperda sebelum disahkan menjadi perda mendapatkan kontrol dari instansi vertikal di atasnya guna mencegah perda tersebut bermasalah. Evaluasi yang ada selama ini memiliki payung hukum di dalam UU P3 dan UU Pemerintahan Daerah. Sedangkan klarifikasi terdapat di dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (PP Nomor 87 Tahun 2014). Selama ini peran pemerintah dalam upaya mengatasi munculnya perda yang bermasalah adalah dengan upaya represif yaitu dengan membatalkan berlakunya suatu perda yang dianggap bermasalah. Macam perda yang mengatur pajak dan retribusi maupun bermacam-macam pungutan lainnya telah dibatalkan karena hampir keseluruhan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan dinilai telah meningkatkan biaya ekonomi semakin tinggi serta menghambat keberadaan iklim investasi.

Terdapat bentuk hubungan komunikasi, konsultasi serta klarifikasi raperda antara instansi pemerintah dengan aparat terkait di daerah yang selama ini diterapkan yang menurut penulis masih kurang efektif menjadikan perda bermasalah, selain itu optimalisasi yang minim dari peran gubernur dalam membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota adalah salah satu

⁶⁰ Mahfud MD, 2016, disampaikan dalam program *Primetime News* Metro TV pada tanggal 18 Juni 2016.

faktor yang menjadikan perda tidak memiliki substansi yang jelas dan sesuai dengan kemanfaatannya.

B.1.Urgensi Pengaturan Evaluasi Raperda dan Klarifikasi Perda yang Demokratis dan Berkeadilan

Penyelenggaraan pemerintah daerah harus sesuai dengan amanat UUD NRI 1945, dalam rangka itu pemerintah daerah yang mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, ditujukan untuk percepatan mewujudkan kesejahteraan masyarakat luas melalui jalan peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat dalam pemerintahan, serta peningkatan daya saing di daerah dengan tetap memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem suatu Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶¹ Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi sebagai subsistem negara kesatuan.⁶²

Negara Indonesia suatu organisasi besar, merupakan konsekuensi logis jika organisasi itu dibagi menjadi bagian-bagian organisasi yang lebih kecil menurut besar dari masing-masing organisasi. Menyadari hal itu, jauh sebelumnya, *the founding fathers* negara ini telah memformulasikan adanya pembagian organisasi negara Indonesia ke dalam beberapa bentuk daerah, atau konsep pembagian daerah sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 UUD NRI 1945. Tetapi upaya pemberian

⁶¹ HAW Widjaya, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia dalam Rangka Sosialisasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Rajawali Press, Jakarta, 2005 halaman 45.

⁶² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 2002, halaman 21.

wewenang atau pendelegasian kekuasaan kepada organisasi negara yang lebih kecil itu tidak akan efektif tanpa diikuti pula dengan mempersiapkan perangkat-perangkatnya. Dengan demikian, jelaslah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, tidak saja dikenal adanya pemberian wewenang kepada lembaga-lembaga tertentu untuk menjalankan fungsi tersebut.

Berbicara soal otonomi daerah tidak bisa lepas dan kerangka utamanya yakni ketentuan yang terdapat di dalam UUD NRI 1945 sebagai hukum dasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Masalah pemerintahan daerah dalam UUD NRI 1945 diatur dalam ketentuan Pasal 18 sebelum amandemen terhadap UUD 1945 ketentuan Pasal 18 hanya satu pasal tetapi setelah amandemen menjadi tiga pasal yaitu Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Penggantian secara menyeluruh ini, berakibat juga bagi penjelasan. Penjelasan yang selama ini ikut-ikutan menjadi acuan dalam mengatur pemerintahan daerah tidak berlaku lagi. Dengan demikian, satu-satunya sumber konstitusional pemerintahan daerah adalah Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD NRI 1945. Adapun beberapa isi dari UUD NRI 1945 terkait otonomi daerah adalah tercantum dalam Pasal 18 ayat (5), di dalamnya menjelaskan:

Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Prof. Soepomo mengatakan bahwa otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat adat dan sifat-sifat sendiri dalam kadar negara kesatuan. Setiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dari riwayat dan sifat-sifat daerah lain. Karena itu pemerintah harus

menjauhkan segala urusan yang dimaksud akan *menguniformesir* seluruh daerah menurut satu model.⁶³

Penelitian yang pernah dilakukan oleh Bagir Manan pada tahun 1990, dalam disertasinya *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Azas Desentralisasi Menurut UUD 1945*,⁶⁴ menemukan konsep dasar hubungan pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi, yaitu: (1) dasar permusyawaratan; (2) dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli; (3) dasar kebhinnekaan; dan (4) dasar negara hukum. Disertasi ini menyimpulkan baik berdasarkan pengkajian perbandingan maupun pengkajian atas peraturan perundang-undangan Indonesia yang ada dan yang pernah ada, ditemukan satu kecenderungan umum hubungan antara pusat dan daerah yaitu di satu pihak makin menguatnya kedudukan dan peranan pusat, dan dipihak lain makin surutnya kemandirian (kebebasan) daerah. Menurut penulis dengan demikian berdasarkan penelitian yang telah dilakukan oleh Bagir Manan tidak sesuai dengan semangat amandemen UUD NRI 1945 seperti yang dijelaskan sebelumnya yang menjalankan otonomi daerah yang seluas-luasnya.

Desentralisasi merupakan salah satu upaya untuk menjembatani hubungan antara pusat dan daerah. Sehingga pemda memiliki kewenangan untuk menjalankan urusan pemerintahannya secara bebas dan mandiri, termasuk dalam hal ini adalah pembentukan perda sebagaimana dijamin dalam pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan

⁶³ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Raja Grafindo, Jakarta, 2000, halaman 11.

⁶⁴ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Azas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi Doktor Hukum Tata Negara, Pascasarjana Universitas Padjajaran Bandung, 1990, dalam Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press. Yogyakarta, 2010, halaman 1.

daerah dan peraturan-peraturan yang lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Namun berdasarkan Indonesia adalah negara kesatuan di mana tanggung jawab pemerintah tetap berada di tangan pusat dalam hal ini adalah presiden menjadikan alasan pembenaran pemerintah pusat melakukan kontrol terhadap berjalannya roda pemerintahan di daerah.

Tuntutan reformasi tahun 1998 untuk memberikan otonomi daerah yang seluas-luasnya ternyata tak lepas dari kontrol dan pengawasan dari pemerintah pusat melalui presiden sebagai kepala pemerintahan negara Indonesia. Indonesia adalah negara hukum demokratis, yang bersamaan menjalankan paham kedaulatan rakyat dengan kedaulatan hukum sebagai satu kesatuan yang diselenggarakan secara beriringan. Negara Republik Indonesia, menurut Undang-Undang Dasar 1945, adalah negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) dan sekaligus negara demokrasi yang berdasarkan hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain.⁶⁵

Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa konsep negara hukum Indonesia agak berbeda dengan konsep *rechtstaat* maupun konsep *the rule of law*. *Rechtstaat* mengedepankan *wetmatigheid*, yang kemudian menjadi *rechtsmatigheid*. Sedangkan *the rule of law* mengedepankan prinsip adanya *equality before the law*. Adapun negara hukum Indonesia menghendaki adanya keserasian hubungan, antara pemerintah dengan rakyat serta mengedepankan asas kerukunan. Dilihat dari prinsip ini, terlihat pula adanya elemen yang lain dari negara hukum Pancasila, yakni keterjalinan hubungan fungsional yang seimbang antar kekuasaan negara,

⁶⁵ Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD 1945*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, 2003, Jakarta, halaman 1.

penyelesaian sengketa secara musyawarah mufakat, dan peradilan yang merupakan sarana terakhir. Sedalam menyangkut hak asasi manusia, yang ditekankan bukan saja hak atau kewajiban, melainkan juga jalinan keseimbangan diantara keduanya.⁶⁶

Asas negara hukum demokratis yang awalnya berada di dalam penjelasan UUD NRI 1945 sebelum perubahan, dikonseptualisasikan ke dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 setelah perubahan, yang rumusannya adalah "Negara Indonesia adalah Negara Hukum". Meskipun uraiannya singkat dan tidak ada tambahan penjelasan, namun makna dan implikasi Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 sangat luas dan jelas, terutama jika dihubungkan dengan isi Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang memuat pernyataan, yaitu "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Melihat kedua pasal tersebut, maka dapat ditegaskan bahwa negara Indonesia menganut prinsip yaitu demokrasi konstitusional (*constitutional democratie*)⁶⁷ yang terdapat pokok tidak lain adalah dari prinsip negara demokrasi yang berdasar pijakan hukum sebagai sisi lain dari ibarat mata uang yang sama pada prinsip negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtstaat*) berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.

Menurut Philipus M. Hadjon, elemen-elemen penting negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila adalah sebagai berikut:⁶⁸

1. Keserasian hubungan, antara pemerintah, dan rakyat berdasarkan kerukunan;
2. Hubungan fungsional proporsional, antara kekuasaan-kekuasaan negara;

⁶⁶ Philipus M. Hadjon. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, halaman 85.

⁶⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, halaman 3.

⁶⁸ Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, halaman 90.

3. Prinsip penyelesaian sengketa dengan cara musyawarah mufakat dan peradilan merupakan sarana terakhir jika musyawarah tidak tercapai;
4. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Lebih lanjut, M. Hadjon menjelaskan bahwa berdasarkan elemen-elemen negara hukum Indonesia yang berdasarkan pada Pancasila tersebut, seyogyanya upaya perlindungan hukum terhadap masyarakat diarahkan pada:⁶⁹

1. Upaya mencegah terjadinya sengketa, atau mengurangi terjadinya sengketa, sehingga sarana perlindungan hukum yang preventif atau pencegahan perlu lebih diutamakan daripada perlindungan hukum yang represif;
2. Upaya menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan rakyat secara musyawarah, dan penuh kekeluargaan, dan
3. Penyelesaian sengketa melalui peradilan merupakan jalan akhir dan forum konfrontasi, sehingga dalam peradilan tercermin suasana damai serta tenteram melalui hukum acaranya.

Terkait dengan penyelenggaraan otonomi daerah, unsur-unsur negara hukum demokratis dalam konsep negara hukum Indonesia tersebut di atas, diperkuat oleh unsur adanya posisi dan fungsi strategis peraturan daerah sebagai sarana hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk mencapai tujuan negara hukum Indonesia. Berdasarkan unsur ini, dapat dikembangkan kekhususan posisi dan fungsi aktif peraturan daerah dalam sistem hukum nasional, sebagai berikut:

⁶⁹ *Ibid.*

1. Fokus materi muatannya pada subjek, objek, kewenangan, dan urusan rumah tangga daerah di wilayah hukum (yurisdiksi) pemerintah daerah bagi pencapaian tujuan nasional;
2. Tidak bersifat superior terhadap aturan hukum tingkat atasan dan kepentingan nasional menjadi acuan penyerasiannya (keharusan, kebolehan, dan larangannya), sehingga tercipta keserasian hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (antarpemerintah daerah) dan seluruh rakyat di daerah;
3. Mengandung jaminan dan perlindungan hak asasi manusia berdasarkan UUD NRI 1945, dengan sendirinya menjadi acuan mendasar bagi pembentukan, pelaksanaan dan penegakan peraturan daerah, yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan warga masyarakat di daerah sebagai rakyat Indonesia;
4. Menyelenggarakan pemerintahan daerah yang berdasarkan kedaulatan rakyat, kedaulatan hukum, asas desentralisasi serta dekonsentrasi dan tugas pembantuan dalam upaya tercapainya tujuan nasional sebagaimana telah terkandung dalam alinea keempat pembukaan UUD NRI 1945;
5. Menjabarkan kewenangan kepala daerah dan DPRD dalam membentuk dan melaksanakan serta menegakkan perda yang sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum Indonesia, berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, yang menempatkan supremasi hukum di atas kekuasaan negara, daerah otonom, kelompok, perseorangan, agama, suku, ras, dan antargolongan (SARA).

B.2. Pengaturan Model *Executive Preview* yang Berkeadilan Berdasarkan Otonomi Daerah

B.2.1. Menciptakan Koordinasi Antara Kemendagri dan Kemenkumham

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) harmonisasi disebut juga pengharmonisan atau upaya mencari keselarasan.⁷⁰ Istilah harmonisasi secara etimologis menunjuk pada proses yang bermula dari suatu upaya, untuk menuju atau merealisasi sistem harmoni. Istilah harmoni juga diartikan keselarasan, kecocokan, keserasian, keseimbangan yang menyenangkan. Menurut arti psikologis, harmonisasi diartikan sebagai keseimbangan dan kesesuaian segi-segi dalam perasaan, alam pikiran dan perbuatan individu, sehingga tidak terjadi hal-hal ketegangan yang berlebihan,⁷¹ sedangkan harmonisasi hukum sebagai kegiatan ilmiah guna menuju proses tahapan pengharmonisan (penyelarasan/kesesuaian/keseimbangan) hukum tertulis yang mengacu pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis dan yuridis.⁷²

Kemudian dikemukakan oleh L.M. Gandhi, dalam Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Responsif menyebutkan bahwa:⁷³

Harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan dan kesebandingan,

⁷⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia (online), <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/>, diakses 5 Juni 2018.

⁷¹ Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi dalam Perspektif Perundang-undangan: Lex Spesialis Suatu Masalah*, Surabaya, JP Books, 2006, Hal 59.

⁷² Setio Spto Nugroho, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Dokumentasi dan Informasi Hukum*, Bagian Hukum, Biro Hukum dan Humas, Jakarta, 2009, halaman 4.

⁷³ L.M. Gandhi, *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Yang Responsif*, Disampaikan pada Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap FH UI, 1995, dalam Moh. Hasan Wargakusumah, dkk, 1997, halaman 28-29.

kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum.

Harmonisasi perlu dilakukan antara UU Pemda dengan UU P3 mengingat UU Pemda sebagai legitimasi pemerintah pusat dalam menjalankan pengawasan dan pembinaan pelaksanaan otonomi daerah khususnya memuat dasar pembentukan peraturan daerah sebagai payung hukum pelaksanaan otonomi daerah sedangkan UU P3 ada karena Indonesia sebagai negara hukum, sehingga negara memiliki kewajiban melaksanakan pembangunan hukum secara nasional yang dilakukan melalui cara yang terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional Indonesia yang menjamin perlindungan hak serta kewajiban setiap rakyat Indonesia berdasarkan UUD NRI 1945 termasuk di dalamnya adalah perda.

Pengaturan mengenai peraturan daerah dalam beberapa undang-undang serta peraturan perundang-undangan, dapat mengakibatkan adanya perbedaan penafsiran atau interpretasi. Perbedaan penafsiran atau disharmoni dalam peraturan perundang-undangan, akan mengakibatkan munculnya permasalahan di dalam implementasinya. Ada 6 (enam) faktor yang menyebabkan disharmoni sebagai berikut:⁷⁴

- a. Pembentukan dilakukan oleh lembaga yang berbeda serta sering dalam kurun waktu yang berbeda pula;
- b. Pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan berganti-ganti, baik karena dibatasi oleh masa jabatan, alih tugas maupun penggantian;

⁷⁴ AA. Oka Mahendra, **Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan (online)**, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html>, diakses 5 Juni 2018.

- c. Pendekatan sektoral dalam suatu pembentukan peraturan perundang-undangan lebih kuat dibanding pendekatan sistem;
- b. Lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, yang melibatkan berbagai instansi dan juga disiplin hukum;
- c. Akses masyarakat dalam berpartisipasi untuk proses pembentukan peraturan perundang-undangan selama ini masih terbatas;
- d. Belum mantapnya cara serta metode yang pasti, baku dan standar, yang mengikat semua lembaga yang memiliki kewenangan membuat peraturan perundang-undangan.

Disharmoni peraturan perundang-undangan mengakibatkan: “terjadinya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya; timbulnya ketidakpastian hukum; peraturan perundang-undangan tidak terlaksana secara efektif dan efisien, dan disfungsi hukum, artinya hukum tidak dapat berfungsi memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat, pengendalian sosial, penyelesaian sengketa dan sebagai sarana perubahan sosial secara tertib dan teratur.”

Apabila *executive preview* dimaknai sebagai upaya untuk menjamin perda supaya tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan kepentingan umum sebelum disahkan maka dalam praktiknya terdapat beberapa mekanisme yang selama ini dijalankan. Melalui Kemenkumham yaitu upaya pengharmonisan, pembulatan dan pemantapan konsespi terdapat dalam Pasal 58 ayat (2) UU P3, yang menjelaskan:⁷⁵

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh

⁷⁵ Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang **Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**.

biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi juga diterapkan untuk pemerintah kabupaten/kota karena ketentuan tersebut berlaku secara mutatis mutandis terhadap pembentukan perda kabupaten/kota. Urusan pemerintah di bidang hukum dalam frasa pasal di atas adalah ditujukan pada Kemenkumham sebagai atasan pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangannya di bidang hukum khususnya terkait pembentukan peraturan daerah yang berasal dari usulan pemda.

Sedangkan kewenangan yang dimiliki oleh Kemendagri adalah evaluasi raperda dibidang pemerintahan daerah yang tertuang dalam UU Pemda. Evaluasi raperda diatur dalam Pasal 245 UU Pemda. Pasal tersebut menjelaskan:⁷⁶

- (1) Rancangan Perda Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban, pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri, sebelum ditetapkan oleh gubernur.
- (2) Menteri dalam melakukan evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkoordinasi dengan menteri, yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan, dan untuk evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang tata, ruang daerah, berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.
- (3) Rancangan Perda kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban, pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi gubernur, sebagai wakil Pemerintah Pusat, sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota.
- (4) Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, dalam melakukan evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah, berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan, dan untuk evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang tata ruang daerah, berkonsultasi dengan Menteri., dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.

⁷⁶ Pasal 245 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang **Pemerintahan Daerah**.

- (5) Hasil evaluasi rancangan Perda Provinsi dan rancangan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3), jika disetujui diikuti dengan pemberian nomor register.

Selama ini terjadi tarik ulur antara UU P3 dengan UU Pemda, dan kedua undang-undang tersebut tidak sinkron pada tataran peraturan pelaksanaannya maupun pada penegakannya. Pendapat yang mendasari ketidaksinkronan tersebut, yaitu: *Pertama* menyatakan bahwa perda merupakan salah satu jenis produk peraturan perundang-undangan, oleh karenanya harus diatur dalam rezim peraturan perundang-undangan dalam hal ini Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. *Kedua*, menyatakan bahwa perda bukanlah produk legislasi sebagaimana UU. Perda adalah produk hukum eksekutif karena DPRD pada hakikatnya bukan lembaga legislatif sebagaimana DPR RI.⁷⁷

Di dalam kedua aturan undang-undang tersebut terjadi suatu kekosongan hukum yaitu tidak adanya norma yang mengatur keberadaan koordinasi antara kewenangan Kemenkumham terkait proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi raperda dengan kewenangan Kemendagri terkait evaluasi beberapa raperda. Terlebih lagi tidak semua raperda melalui tahapan evaluasi yang mana setelah disahkannya suatu raperda menjadi perda Kemendagri melaksanakan tahapan klarifikasi maka dalam analisis penulis sangat memungkinkan hasil klarifikasi tidak sejalan dengan proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi raperda yang telah dilakukan oleh Kemenkumham atau bahkan bisa dapat dijadikan batu uji terhadap pelaksanaan klarifikasi.

⁷⁷ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. BPHN Kemenkumham, 2016, halaman 72.

Harmonisasi pembentukan perda telah menyita banyak pihak termasuk DPD RI, DPD RI menilai perlu adanya sebuah ruang untuk konsultasi bersama antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah agar tercipta harmonisasi antara produk legislasi nasional dengan produk legislasi daerah.⁷⁸ Menurut Oesman Sapta dalam mencermati kondisi legislasi daerah yang tumpang tindih dengan legislasi nasional setelah Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 serta Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016, yang pada prinsipnya telah menghapuskan kewenangan yang sebelumnya dimiliki oleh Mendagri untuk membatalkan perda yang sudah diberlakukan, dan sekarang hanya menyisakan kewenangan untuk melakukan evaluasi raperda atau hanya supervisi penyusunan perda sebelum disahkan.⁷⁹

Sejalan dengan hal itu, Gede Pasek Suardika Ketua PPUU DPD RI juga menjelaskan:⁸⁰

Perlu ruang konsultasi bersama untuk mengharmonisasikan aturan-aturan daerah dengan nasional, dan sedapat mungkin produk peraturan yang dibuat menjadi dekat dengan rakyat dan daerah, saya mengusulkan DPRD yang akan membuat perda dapat melibatkan DPD untuk berjuang dan ketika berkonsultasi dengan Kementerian Hukum dan HAM sekaligus sekaligus mengawal.

Hal lain juga disampaikan oleh Menkumham, Yasonna Laoly yang menyatakan bahwa ada kendala dalam harmonisasi legislasi nasional dengan daerah salah satunya masalah ego sektoral, ketersediaan tenaga ahli perancang undang-undang, dan kurang koordinasi serta kurangnya peran pemerintah pusat. Yasonna mengatakan:⁸¹

⁷⁸ Disampaikan dalam Rembuk Nasional, **Membangun Harmonisasi Legislasi Nasional dengan Legislasi di Daerah**, yang digelar Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU) DPD RI, Gedung Nusantara IV Senayan Jakarta, Rabu 18 Oktober 2017.

⁷⁹ Oesman Sapta Odang (Ketua DPD RI) saat membuka kegiatan Rembuk Nasional.

⁸⁰ Disampaikan dalam Rembuk Nasional, **Membangun Harmonisasi Legislasi Nasional dengan Legislasi di Daerah**, op.cit.

⁸¹ *Ibid.*

Penting peran perancang undang-undang dari Kemendagri dan Kemenkumham membantu daerah merancang perda agar mempunyai produk yang lebih baik juga taat asas dalam pembentukan perundangan.

Kedua pendapat tersebut menarik untuk dicermati adalah keterlibatan Kemenkumham dan Kemendagri dalam proses pembentukan perda. Gede Pasek Suardika dan Yasonna Laoly sepakat bahwa pembentukan perda di daerah harus melibatkan kedua lembaga kementerian tersebut sebagai mitra daerah sekaligus pengawas dalam pembentukan perda sehingga tanpa adanya pola koordinasi yang jelas maka pengawasan tersebut tidak akan berjalan secara maksimal.

Penempatan harmonisasi dalam proses pembentukan perda dilakukan terhadap peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya, sederajat, serta pada nilai-nilai yang hidup di masyarakat, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat di daerah. Proses ini diperlukan langkah harmonisasi perda sehingga akan terbentuk perda yang mampu menciptakan suatu kondisi kehidupan yang selaras (*law as tool of social harmony*). Menurut Nur Hasnawati, langkah-langkah harmonisasi perda sangat berkaitan erat dengan sistem hukum yang ada, yakni dengan:⁸²

- a. Memperhatikan sistem hukum nasional sebagai masukan atau input, serta memperhitungkan keberadaan macam unsur yang sedang berjalan, berupa: (a) substansi hukum yaitu peraturan perundang-undangan, hukum tidak tertulis maupun tatanan hukum internal; (b) struktur hukum disebut juga kesiapan kelembagaan publik beserta aparatur/pejabat pmda; (c) budaya hukum yang mencakup sikap serta perilaku para pejabat dan juga warga masyarakat terkait dengan materi perda.

⁸² Nur Hasnawati, Kepala Bidang Hukum Kanwil Kemenkumham Riau, dalam Renzia Darma, *Fungsi Harmonisasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM, Riau*, Skripsi.

- b. Memperhatikan realitas keberadaan perda dan penegakan hukumnya dalam praktik ketika berseberangan dengan rasa keadilan dan juga aspirasi yang berkembang di masyarakat daerah.
- c. Melakukan penilaian maupun evaluasi terhadap hasil yang dicapai berupa terbentuknya perda karena memiliki pengaruh terhadap kehidupan masyarakat.

Selain itu, Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.HH-01.PP.05.01 Tahun 2016 Tentang Pedoman Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah yang di dalamnya memuat pedoman pengharmonisasian raperda telah secara lengkap merinci hal-hal yang harus disesuaikan dalam materi yang ditentukan dalam raperda. Maka dapat dipastikan suatu raperda yang telah mendapatkan pengharmonisasian, pembulatan dan pematangan konsepsi dari Kemenkumham adalah:

- a. Sesuai amanah dengan kebutuhan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- b. Tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, hukum tidak tertulis yang hidup dan berkembang di masyarakat dan sejalan dengan perda yang sudah ada.
- c. Dapat diterapkan secara optimal setelah diundangkannya perda.
- d. Materi muatan perda dapat mengontrol dan mengarahkan kehidupan masyarakat sesuai keinginan pemrakarsa perda.
- e. Perda sesuai rasa keadilan masyarakat daerah setempat dan sesuai kebutuhan masyarakat di daerah dalam menjalankan otonominya.
- f. Perda telah melalui tahap penilaian dan evaluasi.

Dalam praktik juga ditemukan kerancuan antara evaluasi, fasilitasi dan konsultasi. Raperda yang seharusnya dapat disahkan tanpa menunggu persetujuan yaitu melalui proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi atau hanya sebatas fasilitasi harus tetap mendapatkan persetujuan atas hasil evaluasi. Raperda yang melalui tahapan evaluasi tersebut tersaji dalam tabeli berikut:

Tabel 4.3

Raperda Diluar Kepemerintahan Daerah Yang Melalui Tahap Evaluasi

No	Raperda yang Dievaluasi	Pemerintah Daerah	Tahun
1	Pelayanan Tera atau Tera Ulang .	Kota Madiun	2018
2	Analisis Mengenai Dampak Lalu Lintas.		
3	Tempat Pelelangan Ikan	Kabupaten Kutai Timur	2018
4	Penyiaran Radio dan TV Kutim		
5	Perubahan Administrasi Kependudukan	Provinsi Kalimantan Barat	2018
6	Corporate Social Responsibility (CSR).		

Sumber: *Data Sekunder, diolah, 2018.*

Beberapa penjelasan tersebut menjadikan keberadaan koordinasi antara Kemendagri dan Kemenkumham layak untuk dijadikan bahan harmonisasi antara UU Pemda dan UU P3 mengingat tidak adanya materi muatan dalam kedua UU tersebut bahkan hanya untuk berkomunikasi. Selain itu proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi raperda dilakukan di awal saat pemrakarsa raperda mulai merancang Naskah Akademik sedangkan evaluasi raperda yang dilaksanakan oleh Kemendagri baru dijalankan setelah raperda mendapat persetujuan bersama antara pemda dan DPRD lebih tepatnya sebelum ditetapkan raperda menjadi perda. Dengan adanya koordinasi Kemendagri dan Kemenkumham dapat saling membantu melalui wewenangnya masing-masing.

B.2.2. Membangun Pola Evaluasi Raperda yang Demokratis

Evaluasi perda merupakan salah satu bentuk implementasi dari pengawasan pemerintah pusat dalam hal ini adalah wewenang dari Kemendagri melalui Ditjen Otonomi Daerah. Namun masalah yang muncul ketika evaluasi dianggap merampas hak otonomi yang diberikan oleh UUD NRI 1945 karena dengan mekanisme pengawasan yang masih dalam bentuk raperda Kemendagri berwenang menilai dan memutus keberlanjutan raperda apakah dapat dilanjutkan ke tahap pengesahan atau tidak. Terlebih setelah ditetapkannya keputusan Mendagri apabila hasil evaluasi tidak sesuai dengan apa yang diharapkan maka Mendagri tidak mengeluarkan nomor register perda dan pemerintah daerah tidak memiliki hak untuk menjawab berkomunikasi kepada instansi vertikal.

Evaluasi merupakan bentuk pengawasan preventif dikarenakan keberadaannya bersifat mencegah muncul perda yang bermasalah, merupakan implikasi dari eksistensi dan hubungan pemerintah daerah dengan pemerintah pusat dalam negara kesatuan. Solly Lubis mengemukakan kedudukan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dalam negara kesatuan bersifat subordinasi. Dalam negara kesatuan pemerintah daerah itu adalah subordinate terhadap pemerintah pusat. Hubungan subordinasi itu dapat dijalankan menurut beberapa asas teknik yaitu asas sentralisasi, konsentrasi dan asas dekonsentrasi.⁸³ Sejalan dengan itu I Gde Pantja Astawa mengemukakan:⁸⁴

Dalam hal ini, pengawasan merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan dari kebebasan otonomi. Antara kebebasan dan kemandirian berotonomi di satu pihak dengan pengawasan di pihak

⁸³ Astim Riyanto, *Aktualisasi Negara Negara Kesatuan Setelah Perubahan Atas Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi Program Doktor Pascasarjana Unpad, Bandung, dalam Umu Rauta, *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah*.

⁸⁴ I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, PT. Alumni, Bandung, 2008, halaman 321.

lain, merupakan dua sisi dalam satu mata uang (*both side of one coin*) dalam negara kesatuan dengan sistem otonomi (desentralisasi). Kebebasan dan kemandirian berotonomi dapat dipandang sebagai pengawasan atau kendali terhadap kecenderungan sentralisasi yang berlebihan. Sebaliknya, pengawasan merupakan kendali terhadap desentralisasi yang berlebihan. Tidak ada otonomi tanpa pengawasan (*geen otonomi zonder toezicht*).

Hal serupa juga dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, yaitu:⁸⁵

Dalam perspektif sistem negara kesatuan atau *unitary state* (*eenheidsstaat*) adalah logis untuk mengembangkan pengertian bahwa pemerintah atasan berwenang melakukan kontrol terhadap unit pemerintahan bawahan. Artinya, pemerintahan pusat dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 tentu dapat dikatakan mempunyai kewenangan untuk mengontrol unit-unit pemerintahan daerah provinsi ataupun pemerintahan daerah kabupaten/kota. Demikian pula pemerintahan daerah provinsi juga dapat diberi kewenangan tertentu dalam rangka mengendalikan jalannya pemerintahan daerah kabupaten/kota di bidang pengaturan.

Evaluasi sebagai bentuk pengaturan pengawasan preventif terhadap raperda tentu tetap dipertahankan untuk menjamin keserasian hubungan penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. Seperti halnya sistem yang berlaku di negara Perancis, yakni lebih mengutamakan *preview* daripada *review*. Selain itu juga dapat dilakukan dengan mengoptimalkan fungsi *educatif* atau pemberian pendidikan tentang mekanisme pembentukan perda yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Di negara Perancis terdapat Dewan Konstitusi di sana, eksekutif hanya boleh melakukan judicial preview.⁸⁶

Hasil akhir dari evaluasi yang berupa Keputusan Mendagri berimplikasi dapat disahkannya raperda tersebut atau tidak. Kesesuaian evaluasi juga dibarengi

⁸⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006, halaman 107.

⁸⁶ Anonim, *Ingin Tiru Dewan Konstitusi Perancis (online)*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol18732/ingin-tiru-dewan-konstitusi-perancis>, diakses 26 Juni 2018.

dengan pemberian nomor register perda sebagai syarat mutlak raperda dapat diundangkan menjadi perda. Menurut Yayasan Inovasi Pemerintahan Daerah (YIPD) keharusan pemberian nomor register perda sebagai wujud birokratisasi yang kontradiktif dengan norma di UU P3⁸⁷ ditambah lagi kewenangan sepihak dalam tahapan pemberian nomor register tidak sejalan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya. Sehingga evaluasi harus bersifat adil dimana perlu adanya hak untuk menjawab atas keberatan bagi pemda apabila dirasa hasil evaluasi tidak sesuai mengingat kemandirian daerah terus menerus tergerus akibat adanya pengawasan yang terkesan tanpa batas dari pemerintah pusat. Hak jawab untuk melakukan banding bagi pemda perlu diterapkan dalam evaluasi karena hal ini dapat mengontrol kewenangan pemerintah pusat terhadap pemda sehingga konsep otonomi berkeadilan dan demokratis akan terwujud.

Berkaitan dengan upaya banding telah lahir Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan). Dilihat dari segi materi muatan yang terkandung, UU Administrasi Pemerintahan merupakan hukum materiil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara.⁸⁸ Sedangkan hukum formilnya tertuang dalam UU No. 5 Tahun 1986. Dengan adanya UU Administrasi Pemerintahan, lahir beberapa ketentuan serta paradigma baru di dalam lapangan administrasi pemerintahan yang tentu akan berakibat pada praktik peradilan administrasi di mana selama ini telah berjalan melalui Peradilan Tata

⁸⁷ Muhammad Aqil Irham, **Demokrasi Muka Dua: Membaca Ulang Pilkada di Indonesia**, Jakarta, Kepustakaan Populer Gramedia, 2016, halaman 151.

⁸⁸ Penjelasan Umum Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, di alinea Kelima yang berbunyi "... Undang-Undang ini merupakan hukum materiil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara."

Usaha Negara. Salah satu materi yang diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan adalah mengenai lembaga upaya administratif.⁸⁹

Dalam melaksanakan kewenangan keberatan berdasarkan ide penulis, penulis berpendapat dapat berkaca pada UU Administrasi Pemerintahan. Dalam UU tersebut terdapat tujuan dibentuknya, yaitu tercantum dalam pasal 3 UU Administrasi Pemerintah diantaranya:⁹⁰

- a. Menciptakan ketertiban dalam menyelenggarakan administrasi pemerintahan;
- b. Terciptanya kepastian hukum;
- c. Pencegahan terhadap terjadinya penyalahgunaan wewenang;
- d. Terjaminnya akuntabilitas badan dan/atau pejabat pemerintahan;
- e. Memberikan perlindungan hukum terhadap warga masyarakat serta aparatur pemerintahan;
- f. Menjalankan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan dan menerapkan AUPB.
- g. Memberikan standar pelayanan terbaik kepada warga masyarakat.

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan membuka ruang terhadap masyarakat yang merasa mendapat kerugian oleh suatu keputusan/tindakan badan atau pejabat Tata Usaha Negara untuk mengajukan dalam bentuk upaya administratif. Upaya administratif itu sendiri terdiri dari:⁹¹

- a. Keberatan (administratief bezwaar); dan

⁸⁹ S. F Marbun, **Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia**, Liberty, Yogyakarta, 1997, halaman 65.

⁹⁰ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang **Administrasi Pemerintahan**.

⁹¹ Pasal 75 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang **Administrasi Pemerintahan**.

- b. Banding (administratief beroep).

Secara umum, upaya keberatan berdasarkan UU Administrasi Pemerintahan dilakukan dengan tata cara sebagai berikut:⁹²

- a. Keberatan diajukan dengan cara tertulis kepada badan atau pejabat yang telah mengeluarkan keputusan atau melaksanakan tindakan TUN;
- b. Keberatan harus diajukan paling lama 21 hari kerja sejak keluarnya keputusan atau dilakukannya tindakan itu;
- c. Badan atau pejabat TUN menyelesaikan upaya keberatan paling lama 10 hari kerja sejak penerimaan keberatan;
- d. Badan atau pejabat TUN memiliki kewenangan menyetujui atau menolak keberatan. Jika keberatan menyetujui maka badan atau pejabat TUN berkewajiban menetapkan keputusan baru sesuai permohonan keberatan. Namun, jika keberatan ditolak maka badan atau pejabat TUN harus membuat keputusan penolakan tersebut secara tertulis dan disampaikan kepada pemohon keberatan.

Sementara itu, upaya banding administratif menurut UU Administrasi Pemerintahan dilakukan dengan mekanisme berikut ini:⁹³

- a. banding administratif dilakukan jika upaya keberatan yang sudah dilalui ditolak atau tidak memuaskan;
- b. banding administratif diajukan kepada atasan dari pejabat yang telah memberikan keputusan yang dimaksud;

⁹² Lihat Pasal 77 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang **Administrasi Pemerintahan**.

⁹³ Pasal 78 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang **Administrasi Pemerintahan**.

- c. terdapat tenggang waktu pengajuan banding administratif yaitu 10 hari kerja sejak keputusan atas permohonan keberatan diterima;
- d. Badan atau pejabat TUN melaksanakan penyelesaian permohonan banding administratif paling lama 10 hari kerja dimulai sejak diterimanya banding itu;
- e. Badan atau pejabat TUN berwenang mengabulkan atau menolak permohonan banding administratif. Jika banding administratif dikabulkan, maka badan atau pejabat TUN harus menetapkan keputusan baru sesuai dengan yang dimohonkan dalam. Namun, jika permohonan banding administratif ternyata menerima penolakan maka badan atau pejabat TUN harus melaksanakan keputusan penolakan tersebut yang dituangkan secara tertulis dan disampaikan kepada pemohon banding.

Dari sisi tujuan dan tata cara mekanisme keberatan dan banding telah sesuai dengan prinsip pengawasan preventif yang demokratis dan berkeadilan yang dilaksanakan instansi vertikal yaitu tetap pada koridor yang seimbang antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi maupun pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota.

B.2.3. Kembali ke *Judicial Review*

Banyaknya perda dan rancangan perda yang bermasalah sering menimbulkan reaksi publik yang luas. Ketidakpuasan warga dan pemangku kepentingan terhadap perda sudah jamak terjadi dan memerlukan pengaturan yang jelas dan efektif. Dalam bidang keuangan daerah, tahun 2008 Kementerian Keuangan membatalkan lebih dari 2000 perda dari sekitar 7200 perda tentang pajak dan retribusi, karena dinilai bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih

tinggi. Dalam bidang lainnya, muncul banyak perda yang bias gender dan mengancam wawasan kebangsaan. Dalam konteks desentralisasi sekarang ini, polemik muncul tentang siapa yang memiliki kewenangan melakukan review terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, pemerintahan yang lebih tinggi (*executive review*) atau lembaga peradilan (*judicial review*).⁹⁴

Indonesia adalah negara hukum sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 mengatakan “Negara Indonesia adalah negara hukum”⁹⁵ maka dapat diartikan setiap kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan di negara ini adalah tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga setiap kebijakan yang diambil harus berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut.

Judicial review merupakan hak menguji (*toetsengrecht*) dari kekuasaan yudikatif untuk melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan.⁹⁶ Fungsi *judicial power* dalam melakukan pengujian ini didasarkan pada kewenangan pengawasan sebagai konsekuensi dari prinsip *check and balances* antar organ pelaksana kekuasaan negara. Dalam hal ini Adnan Buyung Nasution mengatakan bahwa hak uji materiil atau *judicial review* tidak bisa dilepaskan dari *independent judiciary*, karena *judicial review* merupakan salah satu pelaksana *independent judiciary* yang berdasar pada doktrin trias politika yang memisahkan kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Hal ini berlaku secara universal di negara hukum manapun baik yang menganut sistem *common law* maupun *civil law*.⁹⁷

⁹⁴ Naskah Akademik Undang-Undang Pemerintahan Daerah dari Pemerintah.

⁹⁵ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁹⁶ Jimly Asshiddiqie, **Hukum Acara Pengujian Undang-Undang**, dalam Imam Soebechi, **Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah**, Bumi Aksara, Jakarta, halaman 60.

⁹⁷ Adnan Buyung Nasution, **Arus Pemikiran Konstitusionalisme: Hukum dan Peradilan**, Kata Hasta Pusataka, Jakarta, 2007, halaman 27.

Lingkup pegujian *judicial review* tidak hanya terbatas pada pengujian peraturan perundang-undangan saja. *Judicial review* juga mencakup pengujian tindakan hukum penguasa baik tindakan di luar kewenangannya atau pejabat publik yang tidak melakukan tindakan yang seharusnya dilakukan. Aronson, Dyer, dan Groves mengatakan bahwa:⁹⁸

The overall ground of judicial review is that the repository of public power has breached the limit placed upon the grant of that power. Usually, the breach will consist of the done of power doing something more than was authorized, or doing something authorized in the uanauthorized way. Sometime, it will consist of the done not doing when there was a duty to act.

Berdasarkan pendapat tersebut dasar keseluruhan pengujian dari *judicial review* adalah tindakan kekuasaan publik telah melanggar batas kewenangan yang diberikan atau melakukan sesuatu kewenangan yang bukan kewenangannya atau pelanggaran kekuasaan publik juga berupa tidak melakukan tindakan yang seharusnya dilakukan.

Dalam pelaksanaan klarifikasi raperda pemerintah berpedoman pada Perpres Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Terdapat dua kemungkinan yang terjadi dari hasil pelaksanaan klarifikasi yaitu:

Tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; atau bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Apabila hasil klarifikasi bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, instansi vertikal

⁹⁸ Mark Aronson, Bruce Dyer, and Matthew Groves, *Judicial Review of Administrative Action*, 3th ed, Lawbook Co., Sidney, 2004, halaman 85, dalam Imam Soebechi, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, halaman 62.

(mendagri/gubernur) menerbitkan surat hasil klarifikasi yang berisi rekomendasi agar pemerintah daerah kabupaten/kota melakukan penyempurnaan atau pencabutan perda kabupaten/kota dan apabila tidak melaksanakan hasil klarifikasi gubernur mengusulkan pembatalan perda kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yaitu dalam waktu 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya pembatalan pemda harus menghentikan pelaksanaan perda kabupaten/kota dan dicabut dengan perda dan apabila keberatan pembatalan perda kabupaten/kota tersebut pemerintah daerah kabupaten/kota dapat mengajukan keberatan kepada MA.

Jika dibandingkan dengan tahapan evaluasi dalam pembahasan sebelumnya tahapan klarifikasi memungkinkan bagi daerah untuk melakukan pengajuan keberatan yaitu dengan mengajukan *judicial review* ke MA sehingga pemda memiliki dasar untuk mengajukan pembelaan apabila hasil klarifikasi tidak sesuai. Ketentuan demikian terlihat demokratis yaitu pemda diberikan hak untuk mengajukan keberatan serta juga adil yaitu terdapat penengah atas adanya perselisihan atas hasil klarifikasi antara instansi vertikal dan pemda. Namun menurut penulis mekanisme tersebut tidak sesuai dengan prinsip negara hukum, otonomi daerah dan *checks and balances* antar organ pelaksana kekuasaan negara.. Hal ini berdasarkan ketentuan pembatalan perda yang dilakukan oleh instansi vertikal mengingat yang dibatalkan merupakan produk hukum yang sudah berlaku mengikat secara umum kepada masyarakat di daerah, sehingga seharusnya instansi vertikal yang mengajukan *judicial review* ke MA, bukan daerah yang meminta keberatan kepada MA melihat juga objek yang diajukan keberatan tersebut berupa Keputusan Mendagri tentang pembatalan perda.

Sebagai solusi penulis berpendapat sistem pelaksanaan pemerintahan daerah di Perancis yang diatur dalam UU Desentralisasi. Pada wilayah region (setingkat provinsi) dan departemen (setingkat kabupaten/kota) terdapat wakil pemerintah pusat yang disebut Prefet yang memiliki wewenang mengawasi kebijakan dan perda yang bertentangan dengan pusat dan berwenang mengajukan pengujian kepada peradilan Tata Usaha Negara.⁹⁹ Dalam hal ini instansi vertikal yang berhak mengawasi jalannya pemerintahan daerah mengajukan uji materi kepada MA apabila ditemui perda yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum.

Sejalan dengan itu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 memiliki implikasi pada dicabutnya hak gubernur membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota serta mencabut kewenangan mendagri mencabut perda provinsi karena tidak konstitusional. Mahkamah beranggapan hal tersebut menyimpangi logika dan bangunan negara hukum Indonesia sebagaimana amanah Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 juga menghilangkan peran dan fungsi MA sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945. Demikian juga kepentingan umum dan/atau kesusilaan yang juga dijadikan tolok ukur dalam membatalkan perda sebagaimana termuat dalam Pasal 251 ayat (2) dan ayat (3) UU Pemda juga merupakan ranah MA untuk menerapkan tolok ukur tersebut. Pembatalan perda melalui keputusan juga tidak sesuai dengan rezim

⁹⁹ Laporan Kunjungan Kerja Pansus RUU Tentang Pemerintahan Daerah ke Perancis Tanggal 14 s.d. 20 Oktober 2012.

peraturan perundang-undangan yang dianut Indonesia. UU P3 tidak mengenal keputusan baik gubernur maupun mendagri sebagai salah satu jenis hierarki peraturan perundang-undangan sehingga tidak dapat dijadikan produk hukum untuk membatalkan perda.¹⁰⁰

Selain hal tersebut klarifikasi juga tidak relevan diterapkan untuk perda yang telah melaksanakan tahapan evaluasi pada tahap rancangan. Kesamaan organ yang menguji dan kesamaan alat uji dalam klarifikasi dan evaluasi menyebabkan terjadinya pengulangan pengawasan dari pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah terhadap kewenangan pengaturan. Hal tersebut menjadi tidak efektif jika materi yang diuji sama. Pengulangan pengujian tidak akan terjadi apabila evaluasi atau bahkan *executive preview* berjalan efektif.

Menurut penulis melalui *judicial review* yang dijadikan satu-satunya mekanisme pembatalan atau pencabutan perda yang bermasalah menjadikan prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis dapat terlaksana karena dengan itu akan tercapainya pembatasan kekuasaan antara organ-organ negara dalam hal ini pemerintah pusat kepada pemda dan terwujudnya pemerintahan yang demokratis.

Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal. Sesuai dengan hukum berisi kekuasaan, setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, seperti dikemukakan oleh Lord Acton: *"Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely"*. Karena itu, kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke

¹⁰⁰ Mahkamah Konstitusi, Risalah Sidang Perkara Nomor 137/PUU-XIII/2015 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta, 2017, halaman 205-206.

dalam cabang-cabang yang bersifat *checks and balances* secara vertikal. Dengan begitu, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan.

Karena hukum tidak dimaksudkan hanya menjamin kepentingan pemerintah pusat yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan akan rasa adil bagi semua orang termasuk di daerah tanpa kecuali. Dengan demikian, cita Indonesia sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) yang dikembangkan bukanlah *absolute rechtsstaat*, melainkan *demokratische rechtsstaat* atau negara hukum yang menjalankan sisi demokratis. Dalam setiap negara hukum harus dijamin adanya demokrasi, dan sebaliknya, sebagaimana di dalam setiap negara demokrasi harus juga dijamin penyelenggaraannya berdasar atas hukum.

B.2.4. Model Ideal *Executive Preview* Berkeadilan Berdasarkan Otonomi Daerah yang Bertanggungjawab

Berdasarkan penjelasan sebelumnya, esensi dari pembentukan perda adalah melaksanakan otonomi daerah yang memberikan kewenangan kepada pemda sebagai daerah otonom untuk mengatur urusan yang menjadi kewenangannya sendiri berdasarkan karakteristik yang ada daerah masing-masing. Namun, pengaturan tersebut tetap tidak diperbolehkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan kepentingan umum. Berkenaan dengan hal itu, maka pengaturan dalam perda dihadapkan pada persoalan bagaimana supaya perda mampu mengatur urusan kewenangan sejalan dengan karakteristik daerah masing-masing, tetapi tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum.

Adanya pengawasan dalam pembentukan perda berupa evaluasi dan klarifikasi merupakan upaya pencegahan terhadap munculnya perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. Demikian pula evaluasi dan klarifikasi harus tetap berada dalam koridor konstitusi sejalan dengan prinsip Indonesia sebagai negara hukum. Implementasi evaluasi dan klarifikasi yang demokratis dan berkeadilan berdasarkan UUD NRI 1945 merupakan konsekuensi yuridis dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehingga pengawasan pembentukan perda harus dijalankan berdasarkan tujuan pembinaan hukum di daerah dengan memperhatikan prinsip negara hukum yang demokratis. Untuk menunjang tersebut, maka diperlukan upaya-upaya diantaranya:

1. Harmonisasi UU Pemda dan UU P3

Bentuk negara kesatuan yang tercantum dalam konstitusi negara yaitu Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 yang mengatakan Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik, menjadikan Indonesia sebagai negara unitaris yang tidak ada negara di dalamnya dan menjadi UUD NRI 1945 sebagai satu-satunya konstitusi yang berlaku di seluruh wilayah NKRI sehingga lahirlah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Disamping itu Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 mengatakan negara Indonesia adalah negara hukum menjadikan prinsip negara hukum berlaku di mana hukum sebagai pedoman dalam rangka menjalankan jalannya pemerintah negara. Dalam menjalankan prinsip

negara hukum dibuatlah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menjadikan pedoman dalam pembuatan produk hukum nasional, termasuk di dalamnya adalah peraturan daerah.

Peraturan daerah merupakan persinggungan Indonesia sebagai negara kesatuan dan negara hukum, di mana peraturan daerah sebagai dasar menjalankan pemerintahan di daerah berdasarkan otonomi yang seluas-luasnya namun terdapat batasan yaitu tetap dalam koridor NKRI. Sehingga perlu tercapainya koordinasi antara Kemendagri yang memiliki urusan di bidang pengawasan pemerintahan daerah dan Kemenkumham yang memiliki urusan di bidang pembinaan hukum nasional melalui harmonisasi antara UU Pemda dan UU P3.

2. Mekanisme Penentuan Hasil Evaluasi yang Adil dan Demokratis.

UU Pemda mengatur mekanisme pengawasan preventif yang terhadap peraturan daerah yang masih dalam bentuk rancangan atau raperda. Evaluasi memiliki fungsi untuk mendeteksi secara dini atas munculnya perda bermasalah sehingga sebelum diundangkannya raperda yang akan berlaku dan mengikat kepada daerah otonom maka dilakukanlah tahapan evaluasi. Evaluasi hanya ditujukan kepada raperda di bidang pemerintahan daerah saja oleh karena itu kewenangannya berada di Kemendagri atas dari pemerintah daerah di Indonesia.

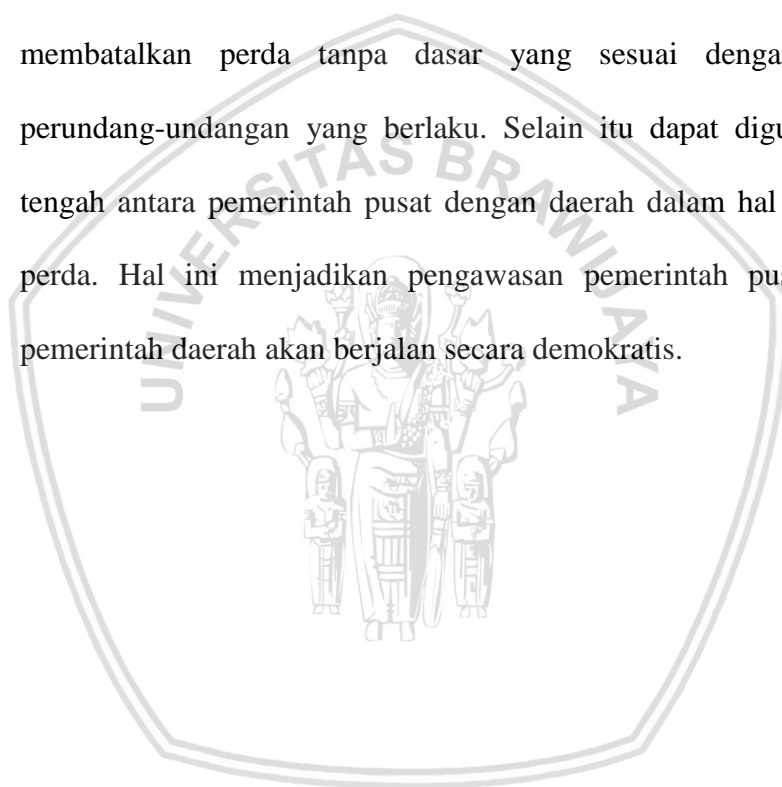
Mekanisme evaluasi ini dirasa sangat tidak memihak kepada jalannya otonomi di daerah mengingat mekanisme evaluasi berjalan satu arah. Kemendagri selaku pemegang kewenangan menjalankan evaluasi

berhak tidak meloloskan raperda ke tahap pengesahan dengan dikeluarkannya surat kepada daerah dan berimplikasi tidak diterbitkannya nomor register sebagai syarat mutlak raperda disahkan menjadi perda. Pemerintah daerah hanya bisa menerima dan harus bahkan wajib untuk merevisi raperda sesuai dengan pendapat Kemendagri supaya bisa mendapat nomor register. Sehingga dalam hal ini diperlukan model keberatan dan banding baik apabila pemerintah daerah merasa hasil dari evaluasi raperda tidak sesuai dengan kehendak di daerah. Hal ini perlu untuk dilaksanakan mengingat daerah berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri secara luas dan mandiri.

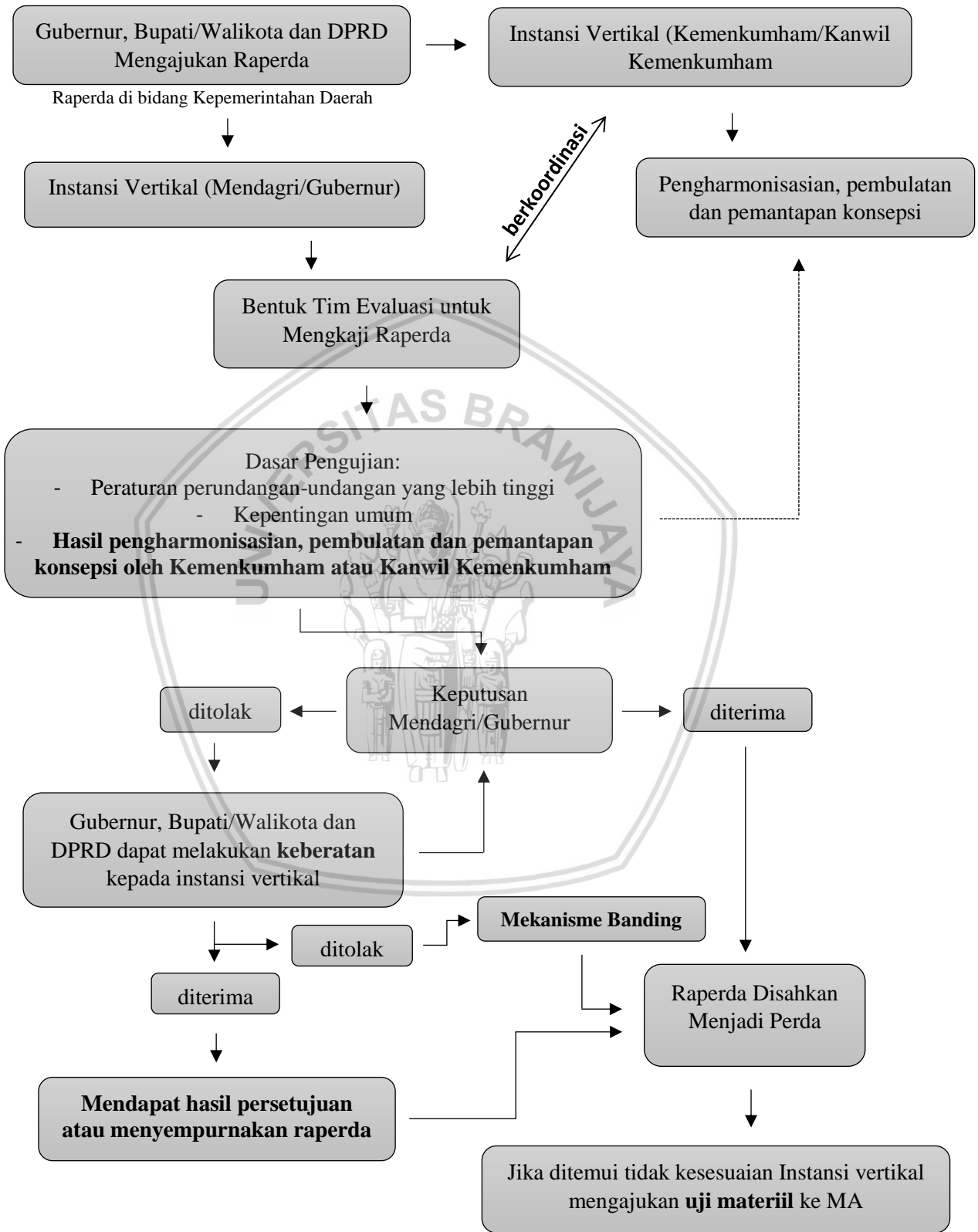
3. Menghapus Mekanisme *Executive Review* dan Optimalisasi *Judicial Review*

Executive review merupakan bentuk upaya represif dari pemerintah pusat dalam mengawasi keberadaan perda yang bermasalah. *Executive review* dipandang lebih mudah, efektif, efisien dan akuntabel sehingga dijadikan unggulan pemerintah dalam menderegulasi peraturan di beberapa daerah. Namun *executive review* dianggap mengebiri kewenangan pemerintah daerah dalam membuat perda selain itu keberadaan *executive review* bertentangan dengan UUD NRI 1945 yang mendelegasikan kewenangan penilaian perda apakah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum adalah Mahkamah Agung yaitu melalui *judicial review*.

Sehingga dalam perjalanannya *executive review* dinyatakan tidak konstitusional atau tidak sesuai dengan UUD NRI 1945 sehingga saat ini tidak memungkinkan suatu perda yang sudah sah dan berlaku serta mengikat bagi setiap warga daerah. Penghapusan mekanisme *executive review* dan optimalisasi *judicial review* merupakan solusi bagi permasalahan diatas. *Judicial review* juga sebagai kontrol terhadap pengawasan pemerintah pusat supaya tidak sewenang-wenang membatalkan perda tanpa dasar yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu dapat digunakan jalan tengah antara pemerintah pusat dengan daerah dalam hal pengawasan perda. Hal ini menjadikan pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah akan berjalan secara demokratis.



Bagan 4.1
Model Ideal *Executive Preview*



Sumber: Analisis Penulis



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang penulis uraikan dalam bab sebelumnya, penulis menarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Dalam pengawasan pembentukan peraturan daerah terdapat mekanisme preventif berupa evaluasi raperda dan mekanisme represif berupa klarifikasi raperda dimana kedua mekanisme pengawasan tersebut memiliki kelebihan dan kelemahan masing-masing. Evaluasi memiliki kelemahan yaitu: 1. Dualisme pengaturan antara Kemenkumham dan Kemendagri; 2. Tidak ada mekanisme keberatan atas hasil evaluasi; dan kelebihan yaitu: 1. Dapat mendeteksi raperda bermasalah secara dini; 2. Koordinasi antar lembaga. Sedangkan klarifikasi memiliki kelemahan yaitu: 1. Kesamaan batu uji dengan evaluasi raperda; 2. Permasalahan baru diketahui setelah raperda diundangkan; dan kelebihan yaitu: 1. Efisien, mudah, dan akuntabel; 2. Demokratis; 3. Terdapat sanksi yang tegas; 4. Adanya hak mengajukan keberatan.
2. Berkenaan dengan penguatan *executive preview* sebagai upaya mengantisipasi peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau nilai-nilai negara hukum maka diperlukan pengaturan evaluasi raperda yang demokratis dan berkeadilan dengan melaksanakan pola koordinasi yang baik antara Kemenkumham dan Kemendagri, serta memberikan hak keberatan dan banding bagi pemerintah daerah guna mengakomodir kepentingan pemda dan apabila dalam hal raperda sudah disahkan dan berlaku

mengikat kepada masyarakat maka judicial review dijadikan jalan untuk mencabut perda tersebut.

B. Saran

1. Bagi Pemerintah

Dalam menjalankan pengawasan guna mencegah perda bermasalah pemerintah seyogyanya memperhatikan hak-hak otonomi daerah yang seluas-luasnya dan efektivitas penerapannya sehingga bentuk pengawasan yang diterapkan berjalan secara demokratis dan berkeadilan berdasarkan negara hukum. Hal tersebut dapat ditempuh melalui cara: 1. Bersama DPR merevisi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan memasukkan norma baru berupa perlunya koordinasi antara Kemendagri dan Kemenkumham; 2. Melaksanakan pengawasan preventif berupa evaluasi raperda yang berkeadilan dan demokratis; 3. Menghapus bentuk pengawasan represif dan beralih melalui metode *judicial review*.

2. Bagi DPR

DPR sebagai lembaga legislatif yang berfungsi menjalankan tugas pembentukan undang-undang yang dijadikan dasar jalannya pemerintahan seyogyanya segera merevisi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta menjalankan fungsi pengawasannya terhadap jalannya pemerintahan dalam menjalankan fungsi pengawasan pemerintahan daerah.

3. Bagi Masyarakat

Berperan serta aktif dalam menyalurkan segala aspirasi serta mengawasi jalannya pemerintahan kepada pemerintah daerah guna tercapainya tujuan otonomi daerah untuk mempercepat kesejahteraan dan pertumbuhan di daerah melalui wakil-wakilnya di daerah.



DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Ni'matul Huda, **Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review**, Yogyakarta, UII Press, 2005.
- Mark Aronson, Bruce Dyer, and Matthew Groves, **Judicial Review of Administrative Action**, 3th ed, LAwbook Co., Sidney, dalam Imam Soebechi, **Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah**, Jakarta, Bumi Aksara, 2004.
- Adnan Buyung Nasution, **Arus Pemikiran Konstitusionalisme: Hukum dan Peradilan**, Kata Hasta Pusataka, Jakarta, 2007.
- Jimly Asshiddiqie, **Hukum Acara Pengujian Undang-Undang**, dalam Imam Soebechi, **Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah**, Jakarta, Bumi Aksara, 2012
- Ridwan HR, **Hukum Administrasi Negara**, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2006.
- Dahlan Thaib, **Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi**, Yogyakarta, Liberty, 2000.
- Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, **Asas-asas Hukum Tata Negara**, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1991.
- Sarja, **Negara Hukum, Teori dan Praktek**, Yogyakarta, Thafa Media, 2016.
- Meriam Budiardjo, **Dasar-Dasar Ilmu Politik**, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 2010.
- Philiphus M Hadjon, **Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, sebuah studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi, Perabadan**, Surabaya, Bina Ilmu, 2007.
- Jimly Asshiddiqie, **Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia**, Jakarta, Konstitusi Press, 2015.
- Umbu Rauta, **Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah**, Yogyakarta, Genta Publishing, 2016.
- Ni'matul Huda, **Otonomi Daerah**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.

- Widjaja, **Otonomi Daerah dan Daerah Otonom**, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2007.
- Ateng Syfrudin, **Titik Berat Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II Dan Perkembangannya**, Penerbit Mandar Maju, 1991.
- Didik Sukriono, **Hukum, Konstitusi dan Konsep Otonomi. (Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi)**. Setara Press, Malang, 2013.
- I Gde Pantja Astawa, **Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia**, Bandung, PT Alumni, 2008.
- Moh. Mahfud MD, **Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi**, LP3ES Indonesia, 2006.
- Hamzah Halim, dan Kemal Redindo Syahrul Putera, **Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis Disertai Manual) Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris**, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009.
- Bernard Arief Sidharta, **Ilmu Hukum Indonesia**, FH Unika Parahyangan, Bandung, 2010.
- Sukardi, **Pengawasan dan Pembatalan Peraturan Daerah**, Yogyakarta, Genta Publishing, 2016.
- Hamzah Halim, dan Kemal Redindo Syahrul Putera, **Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis Disertai Manual) Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris**, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009.
- Budiman N.P.D. Sinanga, **Ilmu Perundang-Undangan**, UII Pres, Yogyakarta, 2005.
- Jimly Asshiddiqie, **Hukum Tata Negara Darurat**, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2007.
- Yuliandri, **Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan**, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.
- Ni'matul Huda, **Problematika Pembatalan Peraturan Daerah**, FH UII Press, Yogyakarta, 2010.

- Jimly Asshiddiqie, **Hukum Acara Pengujian Undang-undang**, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2010.
- Rosyid Al Atok, **Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**, Setara Press, Malang, 2015.
- Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syahrizal, **Peradilan Konstitusi di 10 Negara**, Sinar Grafika, Jakarta Timur.
- I Gde Pantja Astawa, **Problematisasi Hukum Otonomi Daerah di Indonesia**, PT. Alumni, Bandung, 2008.
- Jimly Asshiddiqie, **Perihal Undang-Undang**, Jakarta, Konstitusi Press, 2006.
- Muhammad Aqil Irham, **Demokrasi Muka Dua: Membaca Ulang Pilkada di Indonesia**, Jakarta, Kepustakaan Populer Gramedia, 2016, halaman 151.
- S. F Marbun, **Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia**, Liberty, Yogyakarta, 1997.
- S. Prayudi Atmasudirjo, **Hukum Administrasi Negara**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995.
- Bagir Manan, **Beberapa Hal di Sekitar Otonomi Daerah Sebagai Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan**, Majalah Padjajaran Jilid V, Bina Cipta, Bandung, 1974.
- Kusnu Goesniadhie, **Harmonisasi dalam Perspektif Perundang-undangan: Lex Spesialis Suatu Masalah**, Surabaya, JP Books, 2006.
- Setio Sapto Nugroho, **Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**, Dokumentasi dan Informasi Hukum, Bagian Hukum, Biro Hukum dan Humas, Jakarta, 2009.
- Mukhlis Taib, **Dinamika Perundang-undangan di Indonesia**, Reflika Aditama, Bandung, 2017.
- Mahfud MD, **Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi**. Jakarta, LP3ES, 2007.
- Jazim Hamidi, **Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah**, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2011.
- HAW Widjaya, **Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia dalam Rangka Sosialisasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah**, Jakarta, Rajawali Press, 2005 .

- Bagir Manan, **Menyongsong Fajar Otonomi Daerah**, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum FH UII, 2002.
- Rozali Abdullah, **Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif**, Jakarta, Raja Grafindo, 2000.
- Ni'matul Huda, **Problematika Pembatalan Peraturan Daerah**, Yogyakarta, FH UII Press, 2010.
- Jimly Asshiddiqie, **Struktur Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD 1945**, Jakarta, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, 2003.
- Philipus M. Hadjon. **Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi**, Surabaya, Bina Ilmu, 1987.
- Bagir Manan, **Menyongsong Fajar Otonomi Daerah**, Yogyakarta, FH UII Press, 2001.
- Paulus Effendi Lotulung, **Beberapa Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Jakarta, Kencana, 2008.
- Dyah Octarina, **Penelitian Hukum (*Legal Research*)**, Jakarta, Sinar Grafika, 2014.
- Yudha Bhakti Ardhiwisasta, **Penafsiran dan Konstruksi Hukum**, Bandung, PT.Alumni, 2000.
- Burham Bungin, **Metodologi Penelitian Kualitatif: Aktualisasi Metodologi ke Arah Ragam Varian Kontemporer**, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2007.
- Umbu Rauta, **Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah**, Yogyakarta, Genta Publishing, 2016.
- Abdulkadir Muhammad, **Hukum dan Penelitian Hukum**, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 2004.
- Imam Soebechi, **Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah**. Jakarta, Sinar Grafika, 2012.
- Abdulkadir Muhammad, **Hukum dan Penelitian Hukum**, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 2004.

Umbu Rauta, **Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah**, Yogyakarta, Genta Publishing, 2016.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANG

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya.

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

JURNAL

Robert Andi Jaweng, **Memperkuat Otonomi Fiskal Daerah**, Analisis CSIS Vol. 39 No. 4 2010:513-533.

Hanif Nurcholis, **Hubungan Pemerintahan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Serta Peran Wakil Pemerintah**, Jurnal Studi Pemerintahan Vol.2 No.2 Agustus 2011.

Muhammad Suharjono, **Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah**, DIH, Jurnal Ilmu Hukum Pebruari 2014, Vol. 10, No. 19.

ARTIKEL

Taufiqurrahman Syahuri, **Pengkajian Konstitusi Tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan**. 2014. Jakarta. Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI

Nur Hasnawati, Kepala Bidang Hukum Kanwil Kemenkumham Riau, dalam Renzia Darma, **Fungsi Harmonisasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM**, Riau, Skripsi.

Jimly Asshiddiqie, **Konsolidasi Naskah UUD 1945 setelah Perubahan Keempat**, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Jimly Asshiddiqie, **Beberapa Catatan Lembaga-Lembaga Khusus Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara**, Seminar Nasional Lembaga-Lembaga Non-Struktural, Kantor Menpan RI, 2011.

M. Nur Solikhin dkk, **Laporan Kajian Implementasi Pengawasan Perda Oleh Pemerintah dan Mahkamah Agung**, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.

DOKUMEN RESMI NEGARA

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. BPHN Kemenkumham, 2016.

Naskah Akademik Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Kementerian Dalam Negeri.

Laporan Kunjungan Kerja Pansus RUU Tentang Pemerintahan Daerah ke Perancis Tanggal 14 s.d. 20 Oktober 2012.

INTERNET

Kementerian Dalam Negeri RI (*online*). http://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2018/01/02/r/e/rekap_jumlah_ppid_prov_kab_kota.pdf.

Abba Gabrillin, 2016, **Ini Penyebab Perda Bermasalah** (*Online*), <http://nasional.kompas.com/read/2016/06/05/14591611/ini.penyebab.banyak.perda.bermasalah>.

Achmad Maulani, 8 April 2016, **Memangkas Perda Bermasalah** (*Online*), <https://www.pressreader.com/indonesia/jawapos/20160408/281608124586681> Jawa Pos.

- Kantor Staf Presiden, 2016, **Reformasi Hukum Bergulir Sesuai Nawacita** (online), <http://ksp.go.id/reformasi-hukum-bergulir-sesuai-nawacita/index.html>, diakses 1 November 2017.
- Jurig Lembur, 2016, **Mendagri Publikasikan 3.143 Perda yang Dicabut atau Direvisi Pemerintah** (online), <https://news.detik.com/berita/3238417/mendagri-publikasikan-3143perda-yang-dicabut-atau-direvisi-pemerintah>, diakses 1 November 2017.
- DPRD Kudus Capek-capek Buat Perda, Ternyata Separuhnya Dianggap Bermasalah. (Online) <http://www.koranmuria.com/2015/11/02/21228/dprd-kudus-capek-capek-buat-perda-ternyata-separuhnya-dianggap-bermasalah.html>. Diakses 17 Februari 2018.
- Idandi Meika Jovanka, **42 Perda Babel Dibatalkan, Termasuk Perda Minuman Alkohol yang Disahkan Dua Bulan Lalu**. (online). <http://bangka.tribunnews.com/2016/06/15/42-perda-babel-di-babel-dibatalkan-termasuk-perda-minuman-alkohol-yang-disahkan-2-bulan-lalu?page=all>. Diakses 25 Maret 2018.
- A. Zarkasi, **Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah, Jurnal Hukum** (online), <https://media.neliti.com/media/publications/43257-ID-pengawasan-terhadap-peraturan-daerah.pdf>, diakses 13 November 2017.
- Basuki TP, **Penguatan Fungsi Legislasi DPRD** (online), ahok.org, diakses 17 Mei 2018.
- Anonim, **Pusat Bisa Tolak Registrasi Perda** (online), <http://mediaindonesia.com/read/detail/130675-pusat-bisa-tolak-registrasi-perda>.
- DPD PKS Kota Surakarta, **Anggaran Pembuatan Perda Antara Rp 250 Hingga Rp 300 Juta** (online), <http://pks-solo.or.id/news/7-legislatif/376-anggaran-perda-250-hingga-300-juta.html>.
- M. Nur Solikhin, **Efektivitas Executive Review Perda** (online), <http://www.pshk.or.id/id/blog-id/efektivitas-executive-review-perda/>.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia (online), <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/>.

AA. Oka Mahendra, **Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan (online)**,
<http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html>.

Anonim, **Ingin Tiru Dewan Konstitusi Perancis (online)**,
<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol18732/ingin-tiru-dewan-konstitusi-perancis>.

SUMBER LAIN-LAIN

L.M. Gandhi, **Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Yang Responsif**,
 Disampaikan pada Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap FH UI, 1995,
 dalam Moh. Hasan Wargakusumah, dkk, 1997.

Oesman Sapta Odang, **Membangun Harmonisasi Legislasi Nasional dengan Legislasi di Daerah**, Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU) DPD RI,
 Gedung Nusantara IV Senayan Jakarta, Rabu 18 Oktober 2017.

Mahfud MD, 2016, disampaikan dalam program *Primetime News* Metro TV pada
 tanggal 18 Juni 2016.

Marzuki Alie, disampaikan dalam kuliah tamu yang berjudul *Indonesia Masa Kini: Dalam Perspektif Manajemen di Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya*.